

Pobreza infantil en Euskadi

SIIS Centro de Documentación y Estudios

Fundación Eguía-Careaga

<estudios@siis.net>

Artikulu honetan jasotzen dira Eusko Jaurlaritzaren Enplegu eta Gizarte Politiketako Sailak agindutako Euskadiko haur-pobreziaren inguruko txostenak kaleratu dituen ondorio nagusiak. Hazten ari den arazo honen inguruan Europan garatu diren politikak aztertu ostean, bertan aztertzen da EAEko haur-pobreziaren helmena kuantitatiboki eta kualitatiboki. Jasotako datuen arabera, hazi egin dira haurren arteko pobrezia-tasa horiek krisialdi ekonomikoaren eraginez, baina Estatua osoki hartuz baino apalagoa da, eta EBn jasotzen denaren antzeko edo hobeagoak dira datu horiek. Gutxiengo errentek duten eragin garrantzitsuaz gain, azterlanaren arabera eraginkortasun gutxiagoa du beste kolektiboen aldean haur-pobrezia gutxitzeko gizarte-babeserako euskal sistemak.

HITZ-GAKOAK:

Pobrezia, haurtzarora, diru-sarbideen bermea, prestazio ekonomikoak, politika publikoak, Euskadi.

Este artículo recoge las principales conclusiones de un informe realizado a instancias del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco en relación a la pobreza infantil en Euskadi. Tras analizar las políticas desarrolladas en los países de Europa para abordar esta problemática emergente, el estudio analiza la extensión de la pobreza infantil en la CAPV cuantitativa y cualitativamente. De acuerdo a los datos recogidos, las tasas de pobreza entre niños y niñas ha crecido en Euskadi como consecuencia de la crisis económica, pero son inferiores a las del conjunto del Estado y similares, o incluso mejores, a las que se registran en la UE. Pese al importante efecto que el sistema de rentas mínimas tiene a la hora de contener y prevenir la pobreza infantil, el estudio indica que el sistema vasco de protección social es menos eficaz para reducir la pobreza infantil que la de otros grupos sociales.

PALABRAS CLAVE:

Pobrezia, infancia, garantía de ingresos, prestaciones económicas, políticas públicas, País Vasco.

1. Introducción y metodología

La pobreza infantil constituye hoy uno de las prioridades básicas en lo que se refiere a la articulación de las políticas sociales en la Unión Europea. Las instituciones comunitarias, al igual que una buena parte de los Gobiernos estatales, regionales y locales de la UE, vienen prestando en los últimos años a este fenómeno una atención prioritaria, tanto desde el punto de vista del desarrollo de políticas de intervención como desde el punto de vista de su seguimiento y análisis. En ese sentido, resulta evidente que en Europa se ha producido un 'redescubrimiento' del fenómeno de la pobreza infantil, debido, por una parte, al desplazamiento de los mayores riesgos de pobreza a la población infantil y juvenil, y, por otra, a la constatación del impacto que estas situaciones tienen a corto, medio y largo plazo en las condiciones de vida de la infancia, en sus expectativas vitales y en sus oportunidades de desarrollo e integración. Desde esta perspectiva, la pobreza infantil se considera no sólo un atentado a los derechos de los niños y niñas afectados, sino una amenaza seria a la equidad, a la cohesión social e, incluso, a la productividad futura de las sociedades europeas.

No puede decirse, sin embargo, que en la CAPV esta cuestión haya sido abordada de forma específica o preferente. Si bien muchas de las medidas y las políticas adoptadas en Euskadi han sido diseñadas para incidir en los factores que conducen a la pobreza infantil, puede decirse que las investigaciones y debates sobre la pobreza o la exclusión social han girado a menudo sobre otras cuestiones y no se ha dado a las situaciones de pobreza que padecen los niños y niñas la misma prioridad que en otros países. Con todo, y como ponen de manifiesto los datos recogidos en este artículo, la pobreza infantil existe, y resulta necesario, también en la CAPV, establecer políticas específicas dirigidas a su prevención y abordaje.

Este artículo recoge las principales conclusiones de un estudio realizado por el SIIS Centro de Documentación y Estudios de la Fundación Eguía-Carega a instancias del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, sobre esta problemática. Se trata de uno de los escasos trabajos que abordan de forma monográfica esta cuestión, combinando la metodología cualitativa y la cuantitativa. Desde el punto de vista metodológico, el estudio se ha basado en tres aproximaciones complementarias:

- Por una parte, y a partir de la bibliografía existente en el fondo documental del SIIS Centro de Documentación y Estudios, se ha realizado una amplia revisión de la literatura europea que aborda este tema, tanto desde la perspectiva de su incidencia como de su impacto y de las políticas de intervención desarrolladas. Si bien ese primer análisis no se ha centrado en la realidad de la CAPV, se ha considerado imprescindible para, por una parte, contextualizar la situación vasca en el marco europeo y, sobre todo, para conocer el abordaje que en esos países se hace de este fenómeno y valorar sus resultados.

- En segundo lugar, y a partir de las fuentes estadísticas disponibles (particularmente la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales [EPDS] y la Estadística de Demanda de Servicios Sociales [EDDS], ambas elaboradas por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco), se ha realizado un exhaustivo análisis cuantitativo de la situación en el País Vasco, tanto en lo que se refiere a la incidencia de la pobreza infantil como en su evolución, los principales factores de riesgo o colectivos afectados, y en su impacto. También se ha analizado de forma muy detallada la capacidad que el sistema de protección social existente en la CAPV –tanto a escala estatal como autonómica– tiene para reducir la pobreza infantil y para paliar sus consecuencias. Si bien este análisis se ha centrado fundamentalmente en la situación vasca, se ofrecen también algunos datos comparativos con la situación en los países de la UE.
- Por último, y en la línea de las aproximaciones que se realizan al fenómeno de la pobreza infantil en otros países de Europa, se ha recurrido también a un enfoque cualitativo para el estudio de esta cuestión. Para ello, se han realizado una veintena de entrevistas con familias –incluyendo a sus hijos/as– que viven en situaciones de riesgo de pobreza, tres grupos de discusión con profesionales y expertos que trabajan en contacto directo con la infancia en Euskadi, y dos grupos de discusión con niños, niñas y adolescentes de otros tantos colegios vascos. Esta aproximación cualitativa ha servido para, por una parte, dar voz a las personas afectadas por estas situaciones y, por otra, recabar la opinión de los agentes más directamente implicados en relación a la incidencia de la pobreza, su evolución y su impacto, así como en lo referente a la efectividad de las políticas sociales desarrolladas.

El análisis realizado en este estudio permite extraer algunas conclusiones de interés sobre al menos a cinco cuestiones de importancia: la incidencia de la pobreza infantil en Euskadi y los grupos o perfiles más afectados por ella; el impacto que las situaciones de pobreza tienen a corto, medio y largo plazo en las condiciones de vida de los niños y niñas pobres; la situación de la CAPV en relación al Estado español y la Unión Europea; la eficacia y la eficiencia del modelo de protección social vasco en cuanto a la reducción de la pobreza infantil; y, finalmente, la definición de las políticas desarrolladas en otros países de nuestro entorno para la prevención y el abordaje de la pobreza infantil.

Los redactores del artículo quieren agradecer la colaboración del Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco en el análisis de los datos estadísticos, la participación de los profesionales y expertos en los grupos de discusión y, muy particularmente, la ayuda prestada por los padres, madres, niños, niñas y adolescentes que han accedido a ser entrevistados para la realización del informe en que se basa este artículo.

2. Incidencia de la pobreza infantil en Euskadi y principales grupos de riesgo afectados

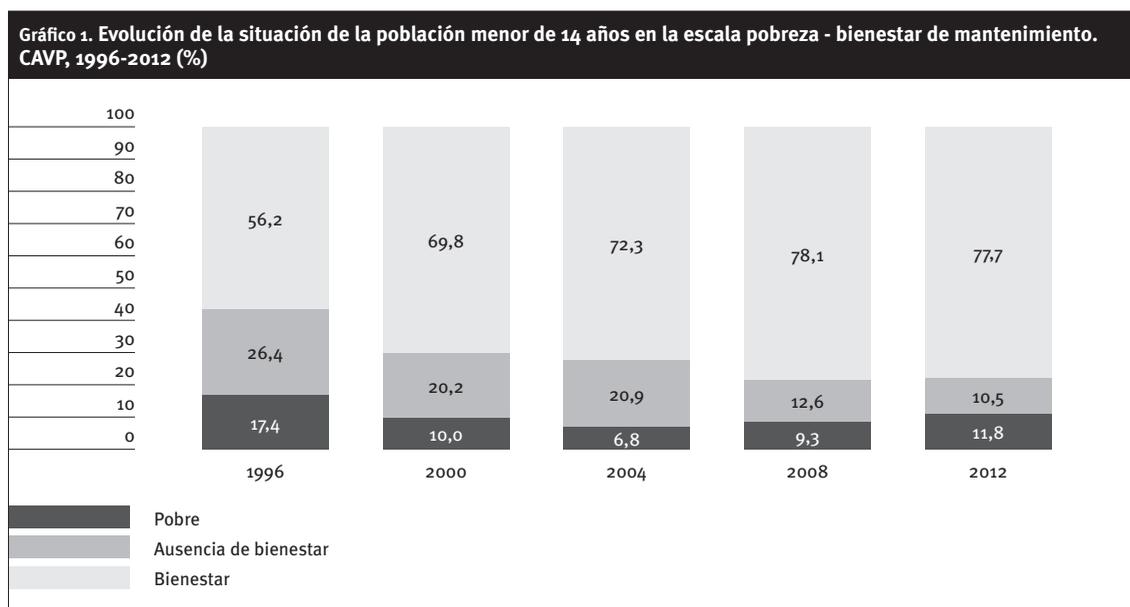
2.1. La infancia como grupo de riesgo frente a la pobreza

De acuerdo a la EPDS, un total de 33.864 menores de 14 años viven en Euskadi en una situación de riesgo de pobreza de mantenimiento¹, lo que representa el 11,8% de esa población. En torno a otros 30.000 (el 10,5%) viven en una situación de ausencia de bienestar, con lo que el porcentaje de niños/as en riesgo de pobreza o en ausencia de bienestar alcanza el 22,3% del total. El 77,7% restante vive en una situación de bienestar. Pese a la gravedad de la actual crisis, la tasa de riesgo de pobreza de mantenimiento infantil está por debajo de la registrada en 1996 y en una línea sólo algo superior a la de 2000. Otro de los elementos sustancialmente distintos de la situación en 2012 es la continua reducción en el porcentaje de menores en situación de ausencia de bienestar, lo

que lleva a una estabilización –en términos históricamente altos– de la población infantil en situación de bienestar desde el punto de vista de la dimensión de mantenimiento. En otras palabras, al menos desde 2004, están creciendo fuertemente las situaciones de pobreza infantil y, un poco más ligeramente, las de bienestar, reduciéndose por el contrario el peso de quienes están en una situación intermedia, de ausencia de bienestar, más cercana a la precariedad.

En lo que se refiere a las situaciones de pobreza real, se observa un aumento parecido al registrado por los indicadores de pobreza de mantenimiento entre la población infantil. Comparada con 2008, la situación en 2012 se caracteriza por:

- Un aumento del 30% en las tasas de pobreza real (similar, por otra parte, al que esta tasa experimenta en el conjunto de la población).
- Un crecimiento en el porcentaje de personas afectadas por otras formas de ausencia de bienestar.



Fuente: EPDS 2012, con indicadores ajustados (base 2012).

¹ La estadística oficial sobre pobreza que se realiza en la CAPV desde hace casi treinta años –la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS)– se diferencia de otros enfoques al establecer el umbral de pobreza en función de la percepción subjetiva de la población respecto a los ingresos mínimos necesarios para cubrir las necesidades básicas. En el caso de las situaciones de pobreza, la EPDS distingue entre pobreza de mantenimiento, pobreza de acumulación y pobreza real. La pobreza de mantenimiento hace referencia a aquellas formas de pobreza relacionadas con una insuficiencia de ingresos o de rentas para abordar las necesidades ordinarias, esto es, aquellas a las que debe hacerse frente a corto plazo. En términos concretos, en cuanto a su significado real en la vida cotidiana, la pobreza de mantenimiento hace referencia a una situación de insuficiencia de recursos económicos para abordar, a corto plazo, la cobertura de las necesidades básicas, particularmente las relacionadas con los gastos de alimentación, vivienda, vestido y calzado. Dentro de la dimensión

de mantenimiento, la EPDS distingue entre las situaciones de pobreza y las de ausencia de bienestar, situándose en 2012 –para una familia de 4 miembros encabezada por una persona menor de 45 años– el umbral de pobreza en unos 1.500 euros, y el de ausencia de bienestar, en 1.970 euros. La pobreza de acumulación se asocia a la incapacidad de la población para acceder a bienes de consumo duradero necesarios para mantener a medio y largo plazo unas condiciones de vida adecuadas, y una mínima seguridad económica para afrontar el futuro. La pobreza de acumulación tiene que ver, por tanto, con los recursos patrimoniales, y no con los ingresos; tiene además una dimensión más estructural que la pobreza de mantenimiento, que es de naturaleza esencialmente coyuntural. Finalmente, la pobreza real recogería, en exclusiva, aquellas circunstancias en las que las situaciones de riesgo de insuficiente cobertura de las necesidades básicas que aparecen en una u otra de las distintas dimensiones de la pobreza (mantenimiento y acumulación) no se encuentran suficientemente compensadas en la vida cotidiana de la población, de forma que sea posible acceder a un nivel mínimo de bienestar, ajeno a la experiencia de la pobreza.

- Un incremento muy importante (21 %) de la población infantil en situación de bienestar completo, es decir, que no presenta carencias en términos de ingresos (mantenimiento) o acumulación (patrimonio). Más que una disminución generalizada de las tasas de bienestar infantil, se observa, por tanto, una mayor polarización entre quienes están en una posición de bienestar y quienes están en una situación de riesgo de pobreza, reduciéndose claramente el peso de la franja intermedia.

Las situaciones de privación (definidas por carencias en aspectos como la alimentación, el ocio o el equipamiento de la vivienda) afectan a un porcentaje relativamente alto de la población infantil: el 11% de los niños/as menores de 14 años viven en hogares que han experimentado problemas relacionados con la alimentación; el 16 %, en hogares que no cubren en absoluto sus necesidades de ocio; y el 9 %, en hogares que han pasado frío durante el invierno. Desde el punto de vista evolutivo, la incidencia de estas y otras problemáticas conexas ha experimentado un incremento muy sustancial en relación a 2008, alcanzándose en 2012 –en los diversos indicadores analizados– los valores más elevados de toda la serie analizada.

Tabla 1. Evolución de diversos indicadores de privación de la población menor de 14 años. CAPV, 1996-2012 (%)

	Problemas de alimentación	No cobertura de las necesidades de ocio	Recurso a prendas de segunda mano	Frío durante el invierno
1996	—	9,0	7,2	4,6
2000	4,7	9,9	6,4	6,5
2004	9,7	15,0	9,8	8,3
2008	7,0	11,7	5,2	3,7
2012	11,0	16,5	11,8	9,3

Fuente: EPDS 2012.

¿Están los niños/as más expuestos que el resto de la población al riesgo de pobreza? En Euskadi, como ocurre en los demás países de Europa, las tasas de pobreza y privación, sea cual sea el indicador que se utilice, son más elevadas entre la población infantil que entre la población adulta o mayor. Además, se observa que desde el inicio de la crisis el deterioro de la situación ha sido más notorio entre los menores de 14 años que entre el conjunto de la ciudadanía. En ese sentido, si bien la pobreza se ha incrementado desde 2004 para todos los grupos de edad, la distancia que separa las tasas de pobreza de la población infantil de las del conjunto de la población ha ido creciendo con el tiempo.

La Tabla 2 recoge para 2012 los indicadores básicos de pobreza y privación², diferenciando, para cada

² En esta tabla se incluyen, además de los indicadores derivados de la metodología EPDS, los derivados del sistema de medición de la

uno de ellos, el valor correspondiente al conjunto de la población y a los niños/as menores de 14 años. La tabla muestra claramente que, para todos los indicadores analizados, los indicadores son más negativos en el caso de la población infantil, siendo los indicadores más graves de pobreza –pobreza grave, pobreza de acumulación y pobreza real– los que registran una mayor diferencia. Así, por ejemplo, el indicador de pobreza real de la población menor de 14 años equivale al 179 % del indicador correspondiente al conjunto de la población.

Tabla 2. Indicadores de pobreza relativos a la población menor de 14 años y al conjunto de la población. CAPV, 2012 (%)

	< 14 años	Conjunto de la población	Diferencia
Riesgo de pobreza Eurostat (60% mediana)	15,8	15,4	102,6
Pobreza Eurostat (40% mediana)*	5,9	3,5	168,6
Pobreza de mantenimiento EPDS	11,8	7,3	161,6
Pobreza de acumulación EPDS	2,6	1,4	185,7
Pobreza real EPDS	9,5	5,3	179,2
Percepción subjetiva de pobreza	4,4	3,0	146,7
Problemas de alimentación	11,0	7,7	143,4
No cobertura de las necesidades de ocio	16,5	13,2	124,8
Recurso a prendas de segunda mano	11,8	7,1	165,7
Frío durante el invierno	9,3	8,3	112,2

*El dato se refiere a la población menor de 18 años.

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPDS 2012.

En lo que se refiere a la evolución a lo largo de los últimos cuatro años, la variación de los indicadores de cada grupo apunta en el mismo sentido: si bien es cierto que el indicador de riesgo de pobreza del 60 % ha descendido en la población menor de 14 años, mientras que ha crecido ligeramente en el conjunto de la población, y que el indicador de pobreza de mantenimiento ha aumentado de forma ligeramente más acusada en el conjunto de la población que entre los menores de 14 años, en todos los demás casos el deterioro de la situación ha sido más notorio entre los menores de 14 años que entre el conjunto de la ciudadanía.

pobreza utilizado por las instituciones europeas. En ese enfoque, la pobreza severa se define como la disposición de ingresos inferiores al 40 % de la renta mediana por persona equivalente (en 2012, 1.160 euros para una familia de 4 miembros), mientras que la pobreza relativa se define como la disposición de ingresos inferiores al 60 % de la renta mediana equivalente (en 2012, 1.740 euros al mes para una familia de 4 miembros).

Tabla 3. Variación de los indicadores de pobreza entre la población menor de 14 años y el conjunto de la población. CAPV, 2008-2012 (%)

	< 14 años	Conjunto de la población
Riesgo de pobreza Eurostat (60 % mediana)	-6,0	4,1
Pobreza Eurostat (% 40 mediana)*	43,9	12,9
Pobreza de mantenimiento EPDS	26,9	28,1
Pobreza de acumulación EPDS	44,4	-6,7
Pobreza real EPDS	30,1	26,2
Percepción subjetiva de pobreza	131,6	42,9
Problemas de alimentación	57,8	35,1
No cobertura de las necesidades de ocio	40,8	30,7
Recurso a prendas de segunda mano	126,2	91,9
Frío durante el invierno	151,7	102,4

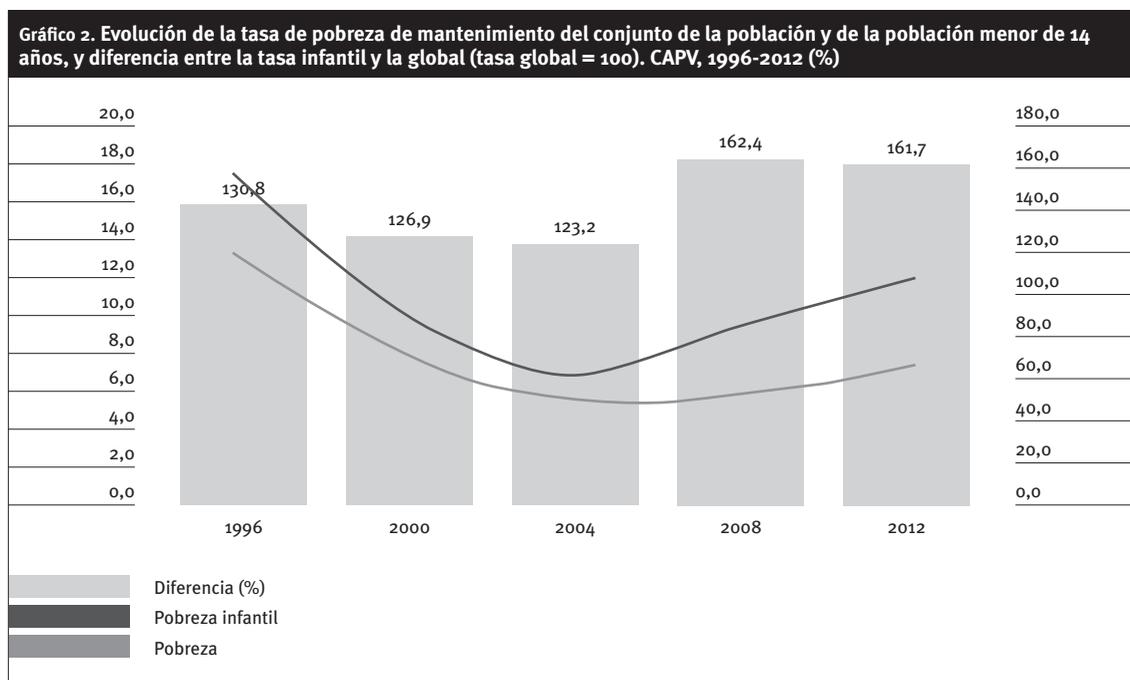
*El dato se refiere a la población menor de 18 años.

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPDS 2012.

La situación en 2012 se deriva, en cualquier caso, de una lógica que se inicia más atrás. El Gráfico 2 indica,

por una parte, que la pobreza infantil es, desde al menos 1996, más elevada que la del conjunto de la población y que si ambas tasas fueron convergiendo poco a poco entre 1996 y 2004, a partir de ese año la diferencia se ha incrementado³. En la actualidad, la tasa de pobreza en los menores de 14 años equivale al 161 % de la tasa correspondiente al conjunto de la población.

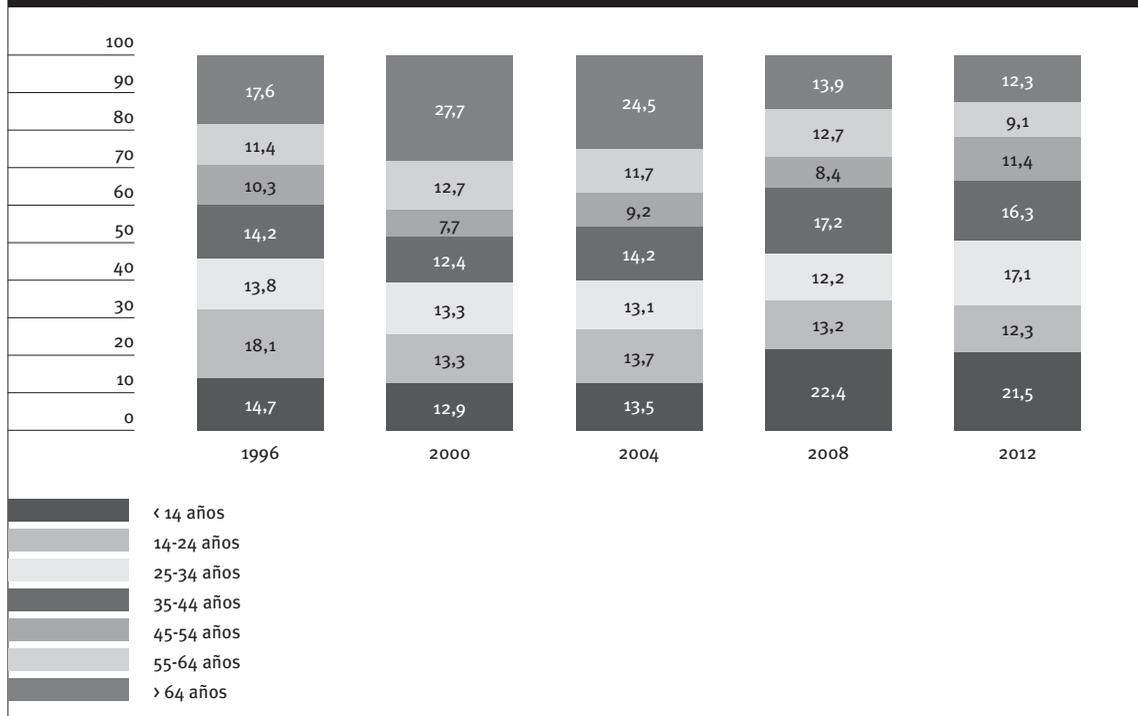
Por ello, y desde el punto de vista de la distribución del conjunto de las personas en situación de pobreza, cabe destacar el creciente protagonismo de la infancia como principal grupo de riesgo, al menos desde el punto de vista del análisis intergeneracional. Si en 2000 los mayores de 65 años representaban el 27 % de ese grupo, en 2012 apenas llegan al 12 %. Los menores de 14 años por su parte, han pasado de suponer el 14 % de todas las personas en riesgo de pobreza de la CAPV a representar el 21 %. El mayor cambio, en cualquier caso, se observa si se tiene en cuenta que, en 2000, el 39 % de las personas en situación de pobreza era menor de 35 años, mientras que en 2012 superan el 50 %. El perfil de la pobreza en Euskadi es, por tanto, en 2012, mayoritariamente infantil y juvenil.



Fuente: Elaboración propia a partir de la EPDS 2012.

³ La desconvergencia a partir de 2004 entre las tasas de pobreza infantil y las generales puede deberse a que en Euskadi la crisis ocupacional se adelanta a los momentos previos a la crisis financiera. El Censo del Mercado de Trabajo de 2007 ya detecta, en este sentido, la caída de la ocupación en la mayor parte de las ramas industriales (salvo la del metal), así como entre la población inmigrante extranjera. Este aspecto es probablemente clave en el repunte, en 2008, de la tasa de riesgo de pobreza de mantenimiento infantil, teniendo en cuenta que éste es un colectivo con más hijos/as por término medio.

Gráfico 3. Evolución de la distribución de las personas en situación de pobreza de mantenimiento, por grupos de edad. CAPV, 1996-2012 (%)



Fuente: EPDS 2012, con indicadores ajustados (base 2012).

Los elementos que se acaban de citar –incremento de las tasas de pobreza infantil, situación cada vez más desfavorecida de la infancia frente a otros grupos de población, y creciente protagonismo de la infancia como principal grupo de riesgo en lo que se refiere a la pobreza– justifican, sin duda, la necesidad de adoptar políticas específicamente centradas en esta cuestión, tal y como han hecho la mayor parte de los países de nuestro entorno.

2.2. Principales grupos de riesgo

En lo que se refiere a los grupos de riesgo más afectados, los datos ponen de manifiesto con claridad que la situación más desfavorecida corresponde a los niños y niñas pertenecientes a familias inmigrantes, con tasas de pobreza real del 41%, frente al 4,6% de las autóctonas (cuyas tasas de riesgo, por otra parte, apenas han variado durante la crisis y son sensiblemente más bajas que a mediados de los años noventa). También resultan particularmente afectadas las familias monoparentales (32%) y las numerosas (25%).

El Gráfico 4 recoge la evolución del indicador de pobreza real para cada uno de estos grupos. Si bien la evolución es, para algunos de ellos, un tanto errática –debido al reducido número de casos recogidos en la encuesta–, se observan con nitidez al menos dos elementos importantes. Por una parte, la contención de las situaciones de pobreza en el

caso de las familias de nacionalidad española, cuya tasa de pobreza real apenas crece durante la crisis y se mantiene estable entre 2004 y 2012, en niveles, además, muy inferiores a los registrados a mediados de los años noventa e incluso en el año 2000. Ocorre exactamente lo contrario en el caso de las familias inmigrantes: sus tasas de pobreza real no sólo no se han mantenido estables, sino que han crecido de forma constante y pronunciada, pasando de un 17% en 2000 –cuando su presencia en la sociedad vasca era testimonial– a un 41% en la actualidad, cuando han alcanzado un peso demográfico mucho más importante. Sólo entre 2004 y 2008, el incremento en la tasa de pobreza real de este grupo ha sido del 25%. La evolución de las familias monoparentales y numerosas es menos clara, pero en ambos casos se produce un incremento en la incidencia de la pobreza real desde 2004 o, en lo concerniente a las primeras, desde 2000.

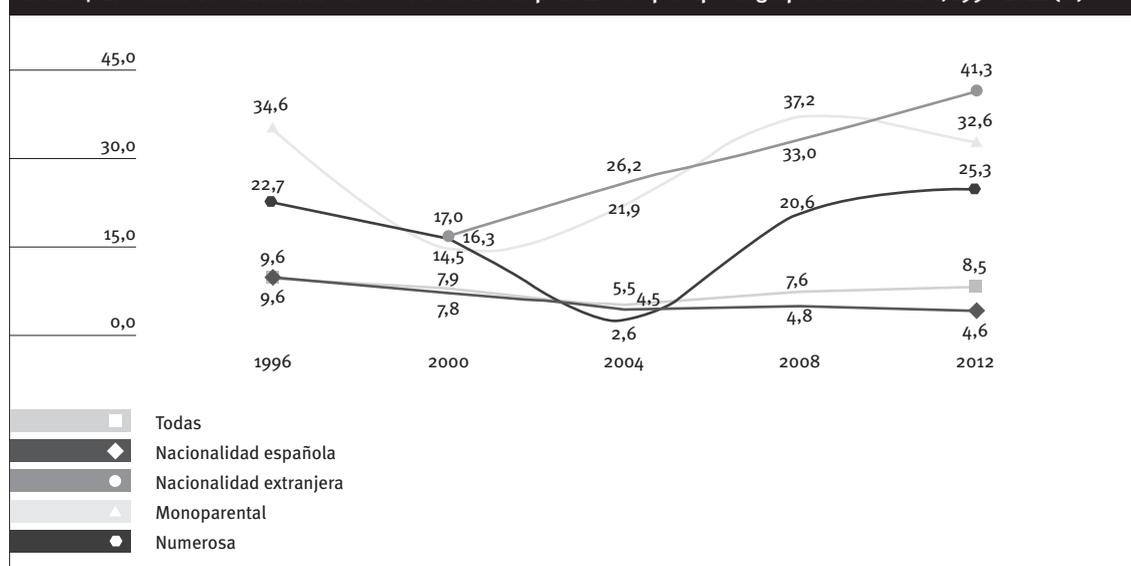
Si resulta, por tanto, evidente la influencia de los factores señalados en lo que se refiere al riesgo de pobreza infantil, también lo es el relativo a la posición de los progenitores en el mercado de trabajo. En lo concerniente a la pobreza de mantenimiento, por ejemplo, las tasas de pobreza son inferiores a la media en las familias en las que hay al menos un trabajador estable. Sin embargo, llegan al 10% cuando en la familia hay alguna persona desempleada y alcanzan tasas elevadísimas, de casi el 80%, en las familias en las que todos los activos están en paro.

Tabla 4. Indicadores de pobreza y privación por tipo de grupo familiar. CAPV, 2012 (%)

	Unidades sin menores de 14 años	Unidades familiares con al menos una persona menor de 14 años				
		Todas	Nac. española	Nac. extranj.	Monop.	Numerosas
Riesgo de pobreza Eurostat (60 % mediana)	15,4	15,2	10,5	54,3	38,0	31,5
Pobreza de mantenimiento EPDS	5,6	10,7	6,8	43,0	33,5	25,4
Pobreza de acumulación EPDS	0,8	2,7	2,2	6,5	10,7	7,9
Pobreza real EPDS	3,7	8,5	4,6	41,3	32,6	25,3
Problemas de alimentación	6,0	11,3	6,7	50,0	39,4	23,9
No cobertura de las necesidades de ocio	11,9	15,6	11,4	50,4	50,2	35,2
Recurso a prendas de segunda mano	4,7	11,8	6,8	52,9	30,2	22,1
Frío durante el invierno	8,0	8,8	4,8	42,2	32,4	18,1

Fuente: EPDS 2012.

Gráfico 4. Evolución de la incidencia de las situaciones de pobreza real por tipo de grupo familiar. CAPV, 1996-2012 (%)



Fuente: EPDS 2012, con indicadores ajustados (base 2012).

Tabla 5. Indicadores de pobreza y privación por tipo de grupo familiar. CAPV, 2012 (%)

	Unidades sin menores de 14 años	Unidades familiares con al menos una persona menor de 14 años						Sin personas activas
		Todas	Activas, todas ocupadas estables	Activas, todas ocupadas, alguna estable	Activas, paradas u ocupadas, alguna estable	Activas, paradas u ocupadas, ninguna estable	Activas, todas paradas	
Riesgo de pobreza Eurostat (60 % mediana)	15,4	15,2	5,4	8,3	24,7	36,0	84,5	73,8
Pobreza de mantenimiento EPDS	5,6	10,7	3,0	0,7	10,5	30,2	79,7	65,5
Pobreza de acumulación EPDS	0,8	2,7	0,1	0,0	4,1	9,4	24,5	0,0
Pobreza real EPDS	3,7	8,5	1,1	0,2	4,9	30,4	72,3	65,1
Problemas de alimentación	6,0	11,3	3,5	7,4	17,3	35,1	56,7	33,9
No cobertura de las necesidades de ocio	11,9	15,6	6,2	13,5	23,2	35,6	73,3	68,5
Recurso a prendas de segunda mano	4,7	11,8	4,1	8,5	12,1	41,6	52,9	40,6
Frío durante el invierno	8,0	8,8	2,7	3,3	14,1	30,3	45,6	28,4

Fuente: EPDS 2012.

Todo ello hace que el colectivo de niños/as pobres tenga, en la CAPV, unas características muy determinadas: el 53 % de todos los niños y niñas pobres son hijos/as de personas de nacionalidad extranjera, el 36 % viven en hogares monoparentales, y el 52 %, en hogares en los que todos los adultos están en paro. Este dato revela la necesidad de una reflexión amplia sobre la cobertura económica al desempleo en presencia de menores en el hogar, un factor al que se presta una escasa atención en la protección general al desempleo. La correlación entre inmigración, paro y pobreza infantil parece, por otra parte, evidente.

2.3. El impacto de la pobreza infantil en las condiciones de vida de la población afectada

En lo que se refiere al impacto de las situaciones de pobreza sobre las condiciones de vida de la población infantil, el repaso de la literatura realizado ha puesto de manifiesto en qué medida este fenómeno afecta a las condiciones materiales de vida de estos niños y niñas, a su bienestar y a sus perspectivas de desarrollo futuro.

¿Afecta la pobreza a la escolarización de los niños y niñas que la sufren? De acuerdo a los datos de la EDDS, para 2010, el 88 % de los/as niños/as que viven en una situación de privación (equiparable a la pobreza) no experimentan ningún problema en su escolarización, con lo que podría pensarse que las situaciones de pobreza sólo tienen un impacto débil en la problemática escolar y que la mayoría de la infancia en situación de pobreza o privación no experimenta problemas derivados de su escolarización. Sin embargo, se observa también que el porcentaje de menores provenientes de familias en situación de privación que sufren algún problema –el 10,8 % en 2010– duplica el correspondiente a quienes provienen de familias que no experimentan situaciones de privación, con lo que el impacto diferencial relativo a esta cuestión resulta evidente.

Del mismo modo, sólo el 4,5 % de los/as niños/as de 6 a 16 años que viven en familias en situación de privación refieren algún tipo de problema de escolarización, frente al 95,5 % que no declaran problema alguno. Entre quienes no experimentan situaciones de privación, la incidencia de estos problemas es significativamente menor, apenas del 1,4 %. Así pues, puede decirse que si bien la inmensa mayoría de la infancia en situación de pobreza no sufre problemas de integración escolar, el riesgo de padecerlos es casi tres veces mayor que entre los niños y niñas que no viven situaciones de privación o pobreza.

Por último, cabe destacar que la incidencia de determinadas situaciones de privación entre las familias en situación de pobreza es muy elevada. Así, por ejemplo, casi el 80 % de estos/as niños/as viven en familias que han tenido que reducir gastos básicos, frente al 22 % del conjunto de la población; el 50 % presenta problemas de alimentación, frente al 11 % del total; el 43 % reside en hogares con impagos o

atrasos, frente al 9 % del total; y el 44 % ha pasado frío durante el último invierno, frente al 9 % del conjunto de la población infantil (Tabla 7).

Tabla 6. Incidencia de los indicadores de privación en la dimensión de ingresos/mantenimiento para la población menor de 18 años, según posición en la escala pobreza / bienestar de mantenimiento. CAPV, 2012 (%)

Indicadores	Método EPDS ajustado			
	Pobre	Ausencia de bienestar	Bienestar	Total
Necesidad de reducir gastos básicos	78,6	48,7	10,4	22,2
No cubre en la actualidad los gastos básicos	39,7	24,8	1,9	8,6
Problemas graves de alimentación	20,6	15,7	2,6	6,0
Problemas muy graves de alimentación	30,2	13,0	0,3	5,0
Total problemas de inseguridad	50,8	28,7	2,9	11,0
Han sentido hambre	25,4	7,5	0,5	4,1
No comida proteínica al menos cada dos días	26,7	12,3	1,2	5,3
Impagados o atrasos en el pago (alquileres, créditos, hipotecas, recibos)	43,5	22,4	2,6	9,4
Cortes de suministro (agua, luz, teléfono)	19,9	10,2	1,0	4,1
Embargo de bienes	3,0	2,2	0,4	0,9
Venta de propiedades, cambio de vivienda o de colegio	3,0	3,0	0,3	0,9
Recurso a prendas de segunda mano	46,7	29,9	3,7	11,3
Frío en casa en el último invierno	44,0	16,3	3,3	9,3

Fuente: EPDS 2012.

Los datos de la tabla ponen de manifiesto en qué medida algunas situaciones (necesidad de reducir los gastos básicos, problemas de alimentación, impagados, cortes de suministro) afectan a una parte muy importante de los niños y niñas que viven en situaciones de pobreza de mantenimiento. La tabla también da a entender que las situaciones de riesgo de pobreza –en este caso, medidas mediante el indicador EPDS de riesgo pobreza de mantenimiento– se traducen con mucha frecuencia en situaciones claras de carencia, y que las condiciones de vida de estos niños y niñas distan de las que experimentan el resto de los/as niños/as de su edad. Así, por ejemplo, la imposibilidad de acceder a alimentos con proteínas al menos cada dos días afecta al 26 % de los niños y niñas en situación de pobreza, frente al 5 % del total⁴.

⁴ Como se ha señalado, es importante recordar que las preguntas referidas a la alimentación en la EPDS afectan al conjunto del hogar y no recogen la distribución interna de recursos.

A la hora de interpretar estos datos, es necesario tener en cuenta, en cualquier caso, que los indicadores de privación reflejan lo ocurrido en algún momento a lo largo de todo el último año y pueden, por tanto, reflejar situaciones puntuales. Ciertamente, los datos muestran la extrema precariedad de algunos colectivos, pero también, como se verá más adelante, el impacto del sistema de ayudas en la mejora de su situación. En efecto, si casi un 80 % de estas personas se ven forzadas a reducir gastos básicos, los problemas muy graves de alimentación se reducen al 30 %. En ese sentido, a la vista de las diferencias con los colectivos en situación de bienestar, el papel corrector del sistema de garantía de ingresos parece fuera de toda duda, tal y como se señala en detalle en las páginas siguientes.

Por otra parte, si se compara a la población pobre menor de edad y a la mayor de edad se observa que, en todos los indicadores, las condiciones de vida son peores en el caso de los/as niños/as y jóvenes. En efecto, estando ambos grupos en una situación de pobreza de mantenimiento, la incidencia de prácticamente todas las variables consideradas –salvo la venta de propiedades y el embargo de bienes– es mayor entre los menores, siendo a veces la diferencia muy elevada (la prevalencia de haber sentido hambre entre la población infantil pobre, por ejemplo, casi duplica la que registra la población adulta pobre).

Tabla 7. Incidencia de algunos indicadores específicos de privación en la dimensión de ingresos/mantenimiento en la población pobre, por grupos de edad. CAPV, 2012 (%)

	< 18 años	> 18 años
Necesidad de reducir gastos básicos	78,6	65,0
No cubre en la actualidad los gastos básicos	39,7	29,5
Problemas graves de alimentación	20,6	20,4
Problemas muy graves de alimentación	30,2	22,3
Total problemas de inseguridad	50,8	42,8
Han sentido hambre	25,4	13,2
No comida proteínica al menos cada dos días	26,7	23,1
Impagados o atrasos en el pago	43,5	30,6
Cortes de suministro (agua, luz, teléfono)	19,9	11,7
Embargo de bienes	3,0	4,7
Venta de propiedades, cambio de vivienda o de colegio	3,0	4,7
Recurso a prendas de segunda mano	46,7	28,9
Frío en casa en el último invierno	44,0	30,0

Fuente: EPDS 2012.

Desde una perspectiva más cualitativa, de los grupos de discusión y las entrevistas realizadas cabe extraer las siguientes conclusiones en relación al impacto de la pobreza y de la actual crisis económica en las condiciones de vida de los/as niños/as en situación o riesgo de pobreza:

- Los grupos de discusión realizados con los profesionales valoran negativamente la situación, y puede decirse que existe un consenso amplio sobre los graves efectos que la crisis económica está teniendo en las familias con menores a su cargo. Si bien es cierto que el nivel de gravedad atribuido a la actual coyuntura no era el mismo en los tres grupos de discusión –el diagnóstico parecía más preocupante en Bizkaia que en los otros dos territorios–, la práctica totalidad de las personas participantes en ellos afirman que la crisis está teniendo consecuencias muy graves en las condiciones de vida de los niños y niñas, de tal forma que ciertas carencias graves empiezan a verse, al menos en determinadas zonas, como relativamente habituales.
- Por su parte, las entrevistas a las familias han permitido valorar de forma más directa las carencias y problemas a los que se enfrentan estas familias, y en qué medida la pobreza afecta a la vida cotidiana de estos niños y niñas. Si bien es cierto que, en general, la valoración que hacen los/as niños/as es menos negativa que la de sus padres y madres –debido probablemente a que, por su edad, no son plenamente conscientes de su situación y a que en ocasiones carecen de elementos para comparar–, los testimonios recogidos ponen de manifiesto las dificultades a las que se enfrentan estas familias a la hora de ofrecer a sus hijos/as unos mínimos niveles de bienestar.

3. La pobreza infantil vasca en perspectiva comparada

En términos comparativos, es importante señalar que las tasas de pobreza entre la población menor de 18 años son en Euskadi muy inferiores a las que se registran en el resto de las comunidades autónomas españolas. También lo son, de acuerdo a diversos estudios, los indicadores que miden la incidencia de las situaciones de exclusión social entre las familias con hijos/as. Así, si se utilizan umbrales de pobreza adaptados al coste de la vida de cada territorio, se observa que las tasas de pobreza son en la CAPV un 50 % inferiores a las que se registran en el conjunto de las comunidades autónomas españolas. Las diferencias respecto a Madrid y Cataluña, las comunidades más parecidas a la vasca en términos de historia económica y social, son igualmente llamativas.

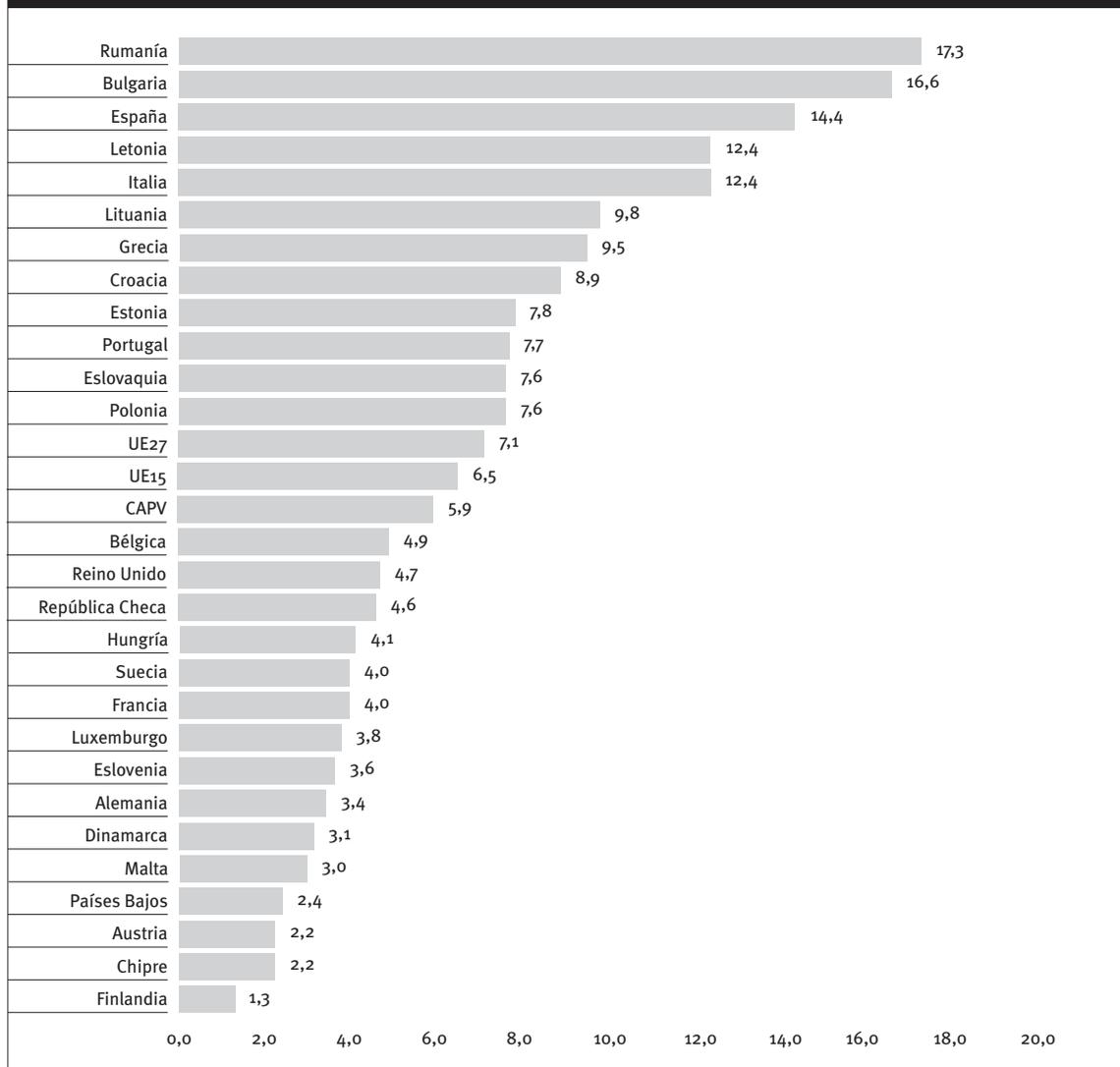
Cuando los datos de la CAPV se comparan con los del resto de los países de Europa, la situación resulta algo menos favorable, si bien los resultados dependen sensiblemente de la metodología que se adopte.

De acuerdo a los datos que recogen las Estadísticas Comunitarias sobre la Renta y las Condiciones de Vida (EU-SILC), para los países de la UE, y la EPDS, para la CAPV, la situación vasca podría considerarse intermedia en el contexto europeo, con tasas muy similares, aunque algo inferiores, a la media de la UE15 y de la UE27. Sin embargo, desde el punto de vista evolutivo, las tasas de pobreza han crecido en los últimos años en la CAPV en mucha mayor medida que en el conjunto de los países de la UE. Es importante señalar además que, respecto a la UE, la situación de Euskadi es menos favorable en lo que se refiere a la infancia que en lo que se refiere al conjunto de la población y, sobre todo, a las personas mayores. Del mismo modo, si bien en todos los países de la UE las tasas de pobreza infantil son mayores que las correspondientes a las personas mayores o adultas, en la CAPV esa diferencia resulta sustancialmente mayor que en los países de la UE. Todo ello apuntaría, en primera instancia, a un

diseño menos 'pro-infantil', en la CAPV, del grueso de las políticas de protección social.

La situación cambia de forma importante si la comparación se realiza con una serie de países considerados paradigmáticos –Francia, Países Bajos, Reino Unido y España– utilizando umbrales de pobreza comunes adaptados al poder adquisitivo de cada territorio. En ese caso, se observa que Euskadi sólo queda claramente alejada en sus indicadores de pobreza infantil respecto a los Países Bajos, siendo su situación equiparable, e incluso mejor, que la que se registra en los otros tres países. Además, debe señalarse que, aunque los indicadores de países que han diseñado políticas claras de reducción de la pobreza infantil tienen resultados algo mejores que Euskadi en el ámbito de la pobreza grave, no puede sostenerse lo mismo en lo que se refiere a la pobreza relativa, ámbito en el que Euskadi tiene indicadores similares o mejores a los de Estados como Francia o el Reino Unido.

Gráfico 5. Incidencia de las situaciones de pobreza infantil severa entre personas menores de 18 años. Unión Europea, 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de la EPDS 2012 (País Vasco) y EU-SILC 2011 (Unión Europea). El umbral se determina en función del 40 % del ingreso mediano equivalente.

Tabla 8. Incidencia de las situaciones de pobreza entre la población menor de 14 años, por comunidades autónomas. España, 2011 (%)

	Pobreza severa (40 %)	Pobreza relativa (60 %)
Galicia	7,0	16,4
Principado de Asturias	7,0	13,3
País Vasco	7,2	15,0
Comunidad Foral de Navarra	8,6	16,5
Castilla y León	10,5	24,9
Comunidad Valenciana	11,0	25,7
Canarias	12,1	37,2
Cantabria	12,4	24,3
Extremadura	13,7	27,8
Comunidad de Madrid	13,8	26,9
Castilla-La Mancha	14,4	24,4
Región de Murcia	15,7	31,5
Aragón	15,9	24,7
Cataluña	17,5	30,2
Illes Balears	17,5	31,7
Andalucía	21,0	35,5
La Rioja	25,6	37,6
Ciudad Autónoma de Ceuta	36,8	51,8
Ciudad Autónoma de Melilla	37,7	50,4
Total	15,0	28,4

Fuente: Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida 2011 (Instituto Nacional de Estadística). Se utilizan los umbrales de Eurostat con paridades de ajuste.

4. La efectividad de las políticas sociales vascas en cuanto al abordaje de la pobreza infantil

Todos los análisis realizados en relación a la incidencia y las características de la pobreza infantil en los países desarrollados ponen de manifiesto que, al margen de los factores sociodemográficos que puedan existir, se produce una estrecha vinculación entre este fenómeno y el diseño de las políticas sociales públicas. De hecho, más allá de la situación del mercado de trabajo o de los perfiles sociodemográficos mayoritarios en cada país, el factor que verdaderamente determina las diferencias que se registran en cuanto a las tasas de pobreza infantil de los diversos países de Europa es la orientación y el diseño de sus políticas sociales.

En ese sentido, el análisis de la literatura realizado ha puesto de manifiesto, al menos para el caso del Estado español, una orientación escasamente 'pro-infantil' de sus políticas sociales, que, respecto a Europa, tienen en cuanto a la reducción de la pobreza infantil una efectividad mucho menor que en cuanto a la reducción de la pobreza de la población adulta.

4.1. La efectividad del sistema vasco de garantía de ingresos

En lo que se refiere al sistema vasco de garantía de ingresos, los datos recogidos ponen de manifiesto el importantísimo efecto que ese sistema tiene en la prevención y la reducción de la pobreza infantil, así

como su clara orientación familiar. Desde ese punto de vista, debe decirse que el sistema vasco de garantía de ingresos –articulado en torno a la renta de garantía de ingresos (RGI), la prestación complementaria de vivienda (PCV) y las ayudas de emergencia social (AES)– está jugando un papel esencial en la contención de las situaciones de pobreza infantil en Euskadi. De hecho, cabe insistir en que el modelo vasco de garantía de ingresos ha permitido que la CAPV ocupe una posición muy cercana a la de los Estados que más han desarrollado las políticas familiares. Aunque la distancia por recorrer resulta aún importante en lo relativo a los países escandinavos o a los Países Bajos, el acercamiento a países como Francia o el Reino Unido es evidente, con indicadores en muchos casos más favorables para el caso de Euskadi.

En ese sentido, cabe recordar que en octubre de 2012 cerca de 25.000 niños/as menores de 16 años –en torno a un 8 % del total de la población de esa edad– se beneficiaban por esas prestaciones y que algo más del 25 % de las unidades familiares perceptoras (incluidas las formadas únicamente por pensionistas que perciben la RGI en su modalidad de complemento de pensiones) tienen hijos/as a cargo. El peso de las familias con hijos/as en el sistema RGI es aún más evidente cuando se analiza desde el punto de vista del gasto: en octubre de 2012, se destinaron a familias con hijos/as algo más de 11 millones de euros, que representan casi el 38 % del gasto total en RGI. Si a esa cantidad se añaden los 2,1 millones mensuales destinados al pago de la PCV, tendríamos un gasto anual estimado de 160 millones de euros dirigido a las familias con hijos e hijas. Además, desde 2008, el número de menores de 16 años

residentes en familias que perciben la RGI ha crecido en un 38 %, y el número de unidades familiares con hijos/as menores de esa edad perceptores de esa prestación, en un 35 %.

Es también importante señalar que el gasto en RGI destinado a familias con hijos/as –unos 162 millones en 2012– supone 470 euros por cada menor de edad, frente a un gasto estimado para el conjunto de España, eliminada la CAPV de ese cómputo, de 16 euros por menor de edad. Este dato es clave para explicar las diferencias que se registran entre la CAPV y el resto del Estado en lo que se refiere a la incidencia de la pobreza infantil. De hecho, no cabe duda de que es precisamente el sistema vasco de garantía de ingresos el que permite la contención de las tasas de pobreza infantil en la CAPV y el que hace posible la relativamente buena situación vasca en el contexto europeo. En ausencia de una política de prestaciones familiares universales y de largo alcance, como la que existe en los países del centro y el norte de Europa, la renta de garantía de ingresos se configura hoy –pese a las insuficiencias que se señalarán a continuación– como el principal instrumento para la contención de las tasas de pobreza infantil en Euskadi.

Así, el sistema conformado por la RGI, las AES y la PCV reduce en un 30 % las tasas de pobreza infantil en Euskadi. De acuerdo a los datos de la EPDS, el 11 % de la población vasca residente en familias con menores de 18 años a cargo estaría en una situación de pobreza real en caso de no existir estas ayudas. Cuando se tienen en cuenta estas ayudas, el porcentaje desciende al 7,6 %. Además, la intensidad de la pobreza –es decir, la distancia entre el umbral de pobreza y los ingresos que obtienen las familias que están por debajo de ese umbral– se reduce en un 69 %, lo cual representa una mejora decisiva de las condiciones de vida de esas familias.

La efectividad del sistema no es, sin embargo, total y deja a un porcentaje importante de la población potencialmente afectada fuera de su ámbito de protección⁵. De acuerdo a los datos de la EPDS, la población en familias con hijos/as en situación de pobreza real se divide en Euskadi en tres grandes grupos. El grupo más pequeño –que representa el 30 % de los casos– está formado por familias originalmente en situación de pobreza real que salen de esa situación gracias, precisamente, a las ayudas recibidas; el 43 % de ese grupo percibe también ayudas del sistema

⁵ En 2010, de acuerdo a la EDDS, el porcentaje de hogares en situación de pobreza y con hijos/as a su cargo que demandaba ayudas del sistema vasco de rentas mínimas era del 56 %, frente al 30,4 % de las familias pobres sin menores y al 7,8 % de la población total. En ese sentido, es importante tener en cuenta que un 44 % de las familias con hijos/as a su cargo y en situación de necesidad no demandan ayudas del sistema de protección económica. Este dato coincide con los que se acaban de señalar para 2012 y se corresponden con la preocupación mostrada por algunas de las personas participantes en los grupos de discusión por el no acceso a este tipo de prestaciones de una parte de la población en situación de necesidad (*non take up*). Cabe recordar que este fenómeno está siendo crecientemente reconocido, en los países de nuestro entorno, como un problema grave frente al que resulta necesario tomar medidas.

vasco de garantía de ingresos, pero en cuantía insuficiente para superar el umbral de pobreza real (si bien lógicamente su situación se ve claramente mejorada, debido al uso de estas prestaciones); finalmente, el 26 % de las familias en situación de pobreza real no acceden a estas ayudas, pese a su situación. Por lo tanto, las ayudas sólo llegarían al 73 % de la población potencialmente demandante, y sólo en el 30 % de los casos resultarían plenamente eficaces.

Tabla 9. Impacto del sistema RGI/PCV/AES en las situaciones de pobreza real en las personas residentes en familias con menores de 18 años. CAPV, 2012

	Tasa	Abs.	Distr.	Distr.
Población residente en hogares potencialmente demandantes de prestaciones	11,0	94.979	100,0	
Población atendida en el sistema de rentas mínimas	8,0	69.631	73,3	100,0
Salen de la pobreza	3,3	28.693	30,2	41,2
No salen de la pobreza	4,7	40.938	43,1	58,8
Población potencialmente demandante sin acceso a prestaciones	2,9	25.348	26,7	
% de reducción de la pobreza	30,2			
% de reducción de la distancia respecto al umbral de pobreza entre los perceptores que no salen de la pobreza	69,9			

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPDS 2012.

Junto al hecho, por tanto, de que un 26 % de las familias con hijos/as potencialmente demandantes de estas ayudas (o, al menos, en una situación de pobreza real) no accedan a ellas –lo que coincide con la preocupación manifestada por los expertos consultados en relación al efecto de no ejercicio del derecho a las prestaciones sociales–, también debe destacarse que, de quienes acceden, prácticamente el 60 % se mantienen bajo el umbral de pobreza pese a recibir estas ayudas. Se trata de casi 41.000 personas, que representan en torno a un 2 % de toda la población vasca. Por otra parte, debe también observarse que en 2008 el porcentaje de reducción de la pobreza infantil derivado de la RGI era del 24 %, por lo que la situación habría mejorado en ese sentido, y que en el caso de las personas adultas, el porcentaje de reducción de la pobreza que logra el sistema RGI es más elevado que entre las familias con hijos/as, pues alcanza el 45 %.

Así pues, la capacidad de reducción de la pobreza del sistema vasco de rentas mínimas es mayor para las familias sin hijos/as que para las familias con hijos/as. Ello puede deberse al propio diseño de las cuantías de la RGI y al sistema establecido para la consideración del tamaño familiar. Desde este punto de vista, si las cuantías de la RGI vasca se comparan con las de otros países de la UE, se comprueba que

Tabla 10. Impacto del sistema RGI/PCV/AES en las situaciones de pobreza real en las personas residentes en familias sin menores de 18 años. CAPV, 2012

	Abs.	Distr.	Distr.
Población residente en hogares potencialmente demandantes de prestaciones	88.601	100,0	
Población atendida en el sistema de rentas mínimas	63.636	71,8	100,0
Salen de la pobreza	40.191	45,4	63,2
No salen de la pobreza	23.445	26,5	36,8
Población potencialmente demandante sin acceso a prestaciones	24.965	28,2	
% de reducción de la pobreza	45,0		

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPDS 2012.

en ellos la composición familiar se tiende a tomar en cuenta en mayor medida que en Euskadi. De hecho, si en el caso de las unidades unipersonales las cuantías de la RGI vasca son completamente homologables a las ayudas de la UE (tanto en lo que se refiere a la cuantía como a la tasas de remplazo de la renta mediana que garantizan), se observa que cuanto mayor es la composición familiar, más lejos queda la cuantía de la RGI vasca de la cuantía media establecida en los países analizados. En efecto, mientras que en el caso de las unidades unipersonales la cuantía vasca es superior a la media, en el caso de las familias biparentales con menores resulta sensiblemente inferior a esa media.

Desde esa perspectiva, y como se ha señalado también en los grupos de discusión, cabe pensar que el diseño de la RGI vasca, en lo que se refiere a sus cuantías, no protege suficientemente a las familias con hijos/as, o que, al menos, protege en mayor medida a las unidades unipersonales que a las compuestas por más de una persona y, sobre todo, a las que tienen dos o más hijos/as.

En todo caso, a la hora de valorar la adecuación del diseño de la RGI a las necesidades de las familias con hijos o hijas, es necesario realizar algunas matizaciones adicionales. Aunque es cierto que los topes establecidos en los baremos de la RGI (a partir de la aprobación de la renta básica a primeros de la pasada década) han perjudicado a las unidades familiares con población infantil en su seno, es obvio que la política vasca de garantía de ingreso sí se ha preocupado siempre por las familias con hijos/as. De hecho, esta política ha pretendido tratar, desde sus orígenes, a los colectivos peor atendidos desde la política general de protección social, caracterizados por tener en muchos casos hijos/as (familias monoparentales, jóvenes con familias). En este contexto, pueden mencionarse la introducción del complemento por monoparentalidad asociado a la RGI o las excepciones introducidas en la normativa sobre requisitos de acceso a las prestaciones asociadas a la presencia de menores. Respecto a esta última cuestión, deben señalarse las siguientes excepciones:

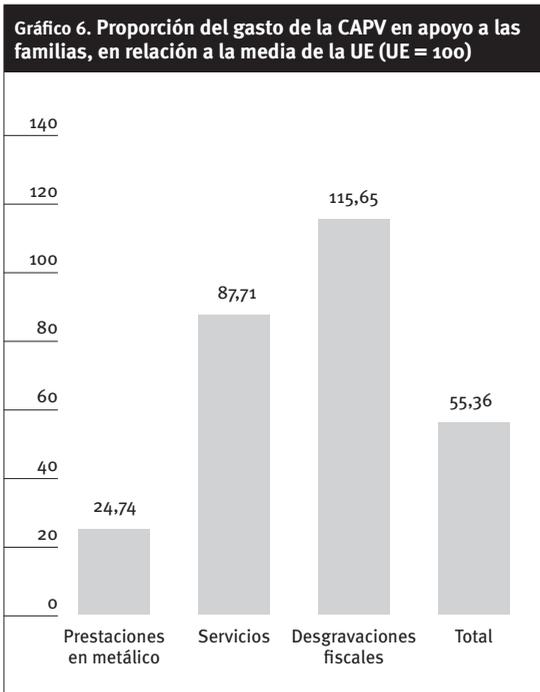
- En lo relativo a la consideración de unidad de convivencia, el artículo 9.2 de la actual normativa general prevé que, aun cuando se integren en el domicilio de personas con las que mantengan alguno de los vínculos previstos en el apartado 1.b de este artículo, tendrán la consideración de unidad de convivencia las personas con menores de edad a su cargo.
- Por lo que respecta a la titularidad del derecho, el artículo 16.d) prevé que quedarán exentas del mínimo de edad para el acceso a la RGI las personas mayores de 18 años que, reuniendo el resto de los requisitos, sean huérfanas de padre y de madre, o tengan a su cargo a personas menores de edad. Esta exclusión también se aplica al artículo 46.d), relativo al acceso a las AES.

4.2. La efectividad del sistema vasco de apoyo a las familias

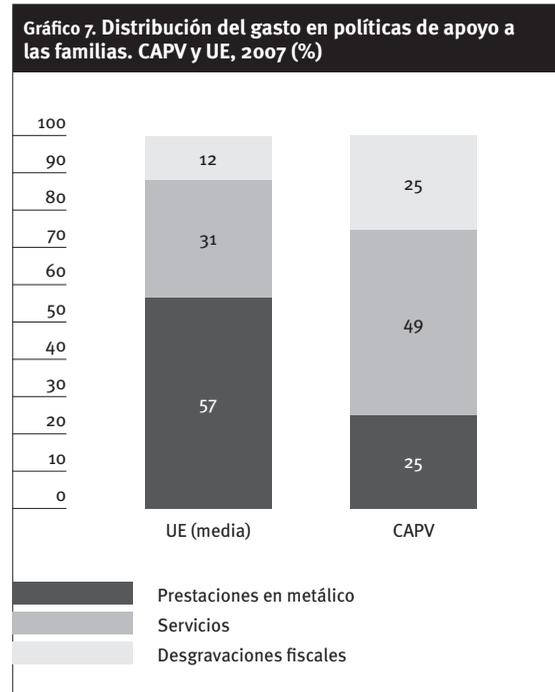
Junto al sistema de garantía de ingresos, las políticas de apoyo a las familias juegan en Europa un papel crucial a la hora de prevenir la pobreza infantil, y en lo que se refiere al sistema de apoyo a las familias con hijos/as establecido en la CAPV, cabe destacar que, pese a su crecimiento en los últimos años, el gasto público vasco en esta materia es muy inferior al que se realiza en los países de la UE, aun cuando se tenga en cuenta el gasto en servicios de atención infantil o el gasto en desgravaciones fiscales. Así, con datos referentes a 2007, la CAPV estaría destinando al gasto social de apoyo a las familias –en términos comparables con la UE– un 1,34 % de su PIB, frente a porcentajes superiores al 3 % en Alemania, Francia, Bélgica o Dinamarca, y al 2 % en otros diez países europeos.

Junto al escaso volumen de gasto total en relación al PIB, y al escaso peso que tienen en el conjunto del gasto social (3 % en la CAPV frente a 8 % en la UE), una de las particularidades del gasto vasco en familia es el importante peso que las desgravaciones fiscales, estas últimas juegan en el conjunto del gasto realizado. En efecto, sólo Polonia y los Países Bajos recurren en mayor proporción a las desgravaciones fiscales a la hora de configurar su paquete de apoyo a las familias. El principal inconveniente de un peso excesivo de los gastos fiscales en el conjunto del gasto en las políticas de apoyo a las familias radica en el hecho de que las familias con menos ingresos se benefician en menor medida de estas exenciones y desgravaciones, dado que en ningún caso estas ayudas superan las cantidades retenidas a cuenta por la hacienda pública, y que las retenciones de las unidades familiares de menor renta son menores que las de las familias con mayor renta o, incluso, no se realizan, con lo que no pueden beneficiarse de este tipo de ayudas.

Valorando en su conjunto los datos presentados con anterioridad, puede sostenerse que la menor orientación de la política española hacia las familias con hijos/as –que condiciona la posición de Euskadi– refleja ante todo la opción por una menor protección a las personas adultas jóvenes. Sin embargo, esta orien-



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eustat, Eurostat y la OCDE.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eustat, Eurostat y la OCDE.

tación se ve notablemente matizada en el caso vasco por la aplicación de unas políticas de garantía de ingresos que se destinan en buena medida a mejorar esa protección en el caso de las familias de personas jóvenes. Así, las limitaciones que se señalan en este artículo sobre el modelo de protección diseñado en Euskadi en torno a la actual RGI son más cuantitativas que cualitativas, asociándose ante todo al tope de cuantías establecido para unidades de tres o más miembros. Si originalmente esta limitación tuvo un efecto reducido, debido al incremento de las cuantías producido tras el paso del ingreso mínimo de inserción (IMI) a la renta básica, las recientes reducciones en la cuantía de la prestación han influido negativamente en este grupo. A ello responde, en parte, el aumento del diferencial pobreza infantil/pobreza general respecto a la UE, señalado con anterioridad.

4.3. Efectividad y eficiencia del sistema vasco de protección social de cara a la reducción de la pobreza infantil

Merece la pena apuntar algunas cuestiones desde la perspectiva de la efectividad y la eficiencia del conjunto del gasto en protección social que se realiza en Euskadi. De acuerdo a la EPDS, la tasa inicial de pobreza de la población vasca menor de 18 años sería del 14 % (una de las más bajas de la UE). La percepción de pensiones contributivas de vejez y supervivencia reduce las tasas de pobreza en muy escasa medida, hasta el 13 %. El resto de las prestaciones económicas –desempleo, ayudas a la familia y sistema RGI, principalmente– reducen de forma mucho más clara la pobreza, hasta el 5,9 % de esa población. En con-

junto, por tanto, el sistema de transferencias sociales existente en la CAPV reduce las tasas de pobreza de la población menor de edad en un 58 %.

Si bien importante, esta reducción de las tasas de pobreza alcanzada por el conjunto del sistema de protección está entre las más bajas de la UE: si en el conjunto de los países de la UE esa reducción es, de media, del 75 %, en la CAPV alcanza, como se ha dicho, el 58 %. De hecho, si en lo que se refiere a la renta inicial la tasa de pobreza vasca sería la segunda más baja de la UE (situándose en un 61 % de la media), una vez distribuidas las ayudas sociales la CAPV desciende hasta el puesto número 17, con una tasa que equivale al 92 % de la media. En los países de Europa, por tanto, el sistema de prestaciones sociales reduce en mayor medida que en la CAPV la pobreza de las personas menores de 18 años.

Esta menor capacidad de reducción de la pobreza infantil del sistema vasco de protección social contrasta con una eficacia comparativamente mayor en lo referido a la reducción de la pobreza del conjunto de la población: como se ha dicho antes, las transferencias sociales –dejando al margen las pensiones de vejez y de supervivencia– reducen la pobreza infantil en la CAPV en un 58 %, y en la UE15, en un 75,6 %, de manera que la capacidad reductora de las prestaciones sociales en Euskadi alcanza el 77 % de la capacidad media de la Europa de los quince. En el caso del conjunto de la población, por el contrario, ocurre al revés: en Euskadi se reduce en un 67 % como consecuencia de estas transferencias, frente al 62 % de la UE15, con lo que la capacidad de reducción de la pobreza del conjunto de la población alcanzaría en Euskadi el 107 % de la media europea. Este dato pone

nuevamente de manifiesto el carácter escasamente ‘pro-infantil’ del sistema vasco de protección social por lo que respecta, al menos, a la capacidad que despliega en relación a otros grupos de edad.

Tabla 11. Capacidad de reducción de la pobreza grave entre el conjunto de la población y la población menor de 18 años. CAPV, UE27 y UE15, c. 2011 (%)

		Antes	Después	Reducción	UE15 (= 100)
Población menor de 18	CAPV	14,1	5,9	58,2	77,0
	UE27	23,0	6,4	72,2	95,5
	UE15	22,5	5,5	75,6	100,0
Población total	CAPV	10,6	3,5	67,0	107,6
	UE27	14,0	5,6	60,0	96,4
	UE15	14,3	5,4	62,2	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPDS 2012 (País Vasco) y la EU-SILC 2011 (Unión Europea).

La conclusión que apuntaría hacia un diseño menos ‘pro-infantil’ del modelo vasco de protección social puede, sin embargo, se analiza en función del indicador de pobreza relativa o bajos ingresos, es decir, tomando como referencia el 60 % de la mediana de ingresos. Esta perspectiva es relevante si la eficacia de las políticas sociales se quiere analizar en términos de prevención de la falta de bienestar entre la población infantil, y no sólo en términos de una política orientada a la prevención de la pobreza infantil. En ese caso, los datos resultan mucho más favorables para Euskadi.

Así, por una parte, se mantiene la evidencia de una política social más redistributiva en Euskadi que en España. Por otra, se constata que las diferencias en la eficacia de las políticas complementarias en la reducción de los niveles de pobreza o ausencia de bienestar se reducen notablemente respecto a otros países europeos al considerar el indicador del 60 %. Además, en este caso resalta mucho más nítidamente un hecho fundamental: la mayor eficacia de las políticas desarrolladas en Francia o en el Reino Unido se vinculan a tasas iniciales de pobreza y ausencia de bienestar que resultan realmente muy elevadas, lo que constituye un problema en sí mismo, algo que no ocurre en Euskadi. El hecho destacable es que, ciertamente, la política social compensatoria en Francia y en el Reino Unido resulta muy relevante, pero esta realidad es, en gran medida, el contrapunto a un problema de origen, definido por la existencia de tasas iniciales de pobreza y ausencia de bienestar muy elevadas.

En realidad, si se compara con los Países Bajos –la referencia verdaderamente importante para un análisis que combine la eficacia de la política económica y de la política social–, la política social vasca no puede considerarse de forma negativa al contemplar el conjunto de situaciones de ausencia de bienestar (indicador del 60 %). De esta forma, si la reducción del indicador de ausencia de bienestar inicial atribuible a las políticas sociales es del 37,8 % en los Países

Bajos, se sitúa en el 28,9 % en Euskadi, con una diferencia de sólo 8,9 puntos. Por otro lado, aunque la eficacia reductora de las tasas atribuible a la política social es menor en Euskadi que en Francia o el Reino Unido, en especial en lo relativo a las formas más graves de pobreza, lo cierto es que las diferencias en las tasas finales son pequeñas. Esta realidad debe destacarse de manera especial en el contexto del impacto diferencial de la crisis europea en los países del sur, en especial si se recuerda que los datos utilizados en la comparación son de 2012 en Euskadi, y anteriores en Francia o el Reino Unido.

Tabla 12. Indicadores de pobreza relativa (60 % del ingreso mediano equivalente) para la población menor de 18 años, medidos en paridad de poder de compra respecto a España. Países Bajos, Francia, Reino Unido y España (%)

	Países Bajos	Francia	Reino Unido	España
Renta inicial	24,9	37,2	42,9	36,5
Renta intermedia	24,3	35,8	42,3	34,8
Renta final	15,5	18,8	18,0	27,2
Reducción pensiones	2,4	3,8	1,4	4,7
Reducción otras	35,3	45,7	56,6	20,8
Reducción total	37,8	49,5	58,0	25,5

Fuente: Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.

Tabla 13. Indicadores de pobreza relativa (60 % del ingreso mediano equivalente) para la población menor de 18 años, medidos en paridad de poder de compra respecto a la CAPV. Países Bajos, Francia, Reino Unido y CAPV (%)

	Países Bajos	Francia	Reino Unido	CAPV
Renta inicial	29,2	27,5	25,8	16,8
Renta intermedia	27,7	26,0	24,1	15,6
Renta final	20,8	19,0	16,9	9,0
Reducción pensiones	5,4	5,6	6,5	7,1
Reducción otras	23,5	25,2	27,9	39,2
Reducción total	28,9	30,8	34,4	46,4
Diferencia con la renta inicial de la CAPV	4,3	-9,7	-17,1	-19,7
Diferencia con la renta intermedia de la CAPV	3,4	-9,8	-18,2	-19,2
Diferencia con la renta final de la CAPV	5,3	0,2	-1,1	-18,2

Fuente: Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.

La favorable posición señalada no es una cuestión menor si se recuerda que la política de garantía de ingresos en Euskadi no se limita a la pobreza, sino que, a través de las AES –que llegan a un colectivo más amplio que el susceptible de acceder a la RGI– y del sistema de estímulos al empleo, se introduce también en el ámbito de las políticas orientadas al bienestar. De ahí que las comparativamente bajas tasas de pobreza grave y relativa con renta inicial que

caracterizan a la CAPV en materia de pobreza infantil deban dar lugar a una mayor reflexión. Esto es particularmente evidente por lo que respecta a la idea ya señalada de que las reducidas tasas de pobreza infantil vasca se deben mucho más a una distribución relativamente igualitaria de la renta inicial (es decir, de las rentas de trabajo) que a la capacidad redistributiva de las políticas públicas.

En ese sentido, no podría descartarse como hipótesis que el origen de la distribución más pro-igualitarista de las rentas de trabajo en Euskadi refleje, al menos en parte, los efectos indirectos a largo plazo de las políticas de protección social, sobre todo teniendo en cuenta que la base de comparación con la CAPV corresponde a 2012 (frente a datos de renta de 2010 en los otros países objeto de comparación). No puede así olvidarse que 2012 es un año marcado por unas tasas de desempleo ya claramente superiores en Euskadi respecto a la media de los países más avanzados en Europa, en particular entre las personas jóvenes. Al respecto, debe recordarse que no se valoran en el informe los resultados comparados de las políticas a largo plazo. Y los datos que aquí se presentan pueden reflejar esos efectos positivos de los programas de protección a largo plazo en Euskadi (en contraposición con una política social en Francia o Reino Unido que reduce la pobreza, pero no la previene de forma estructural).

La hipótesis de un efecto particularmente positivo de la política vasca de garantía de ingresos podría sustentarse en los datos de la Tabla 14, que compara la posición de la población vasca menor de 18 años en 2011 con la de los países objeto de comparación específica en este artículo respecto al sistema de indicadores de privación establecido en Europa.

Tabla 14. Indicadores de privación entre la población menor de 18 años. España, Francia, Países Bajos, Reino Unido, CAPV, 2011 (%)

Carencias	España	Francia	Países Bajos	Reino Unido	CAPV*
0	50,2	52,4	70,4	44,3	74,6
1	17,1	16,0	13,7	16,0	12,7
2	19,6	15,8	8,6	19,6	3,5
3	8,9	8,8	4,4	12,9	4,1
4 o más	4,2	7,0	2,9	7,1	5,1
1 o menos carencias	67,3	68,4	84,1	60,3	87,3
3 o más carencias	13,1	15,8	7,3	20,0	9,2

* No se facilitan los datos de la EPDS 2012, porque la aplicación del sistema europeo de indicadores de privación se hace de forma más rígida en la EPDS (por ejemplo, mientras que en Europa la carencia de un coche sólo se da en ausencia de cualquier tipo de vehículo, en Euskadi se considera carencia cuando ese vehículo tiene más de diez años, siempre que en ambos casos la carencia se vincule a problemas de tipo económico).

Fuente: Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.

En el contexto de los territorios objeto de comparación, la Tabla 14 muestra que Euskadi es el que des-

taca por un mayor porcentaje de menores de 18 años en hogares en mejor posición, afectados a lo sumo por una única privación: 87,3% frente a 84,1% en los Países Bajos, cifras de 67-68% en España y Francia, y un mínimo del 60,3% en el Reino Unido.

Ciertamente, esta realidad es compatible con diferencias más reducidas en la proporción de menores con 3 o más carencias y con una posición menos favorable respecto a los Países Bajos (9,2% de carencias en la CAPV, frente a 7,3% en los Países Bajos). Pero la imagen no deja de ser favorable en ese contexto europeo, en particular por el mayor impacto de la crisis en el empleo en la CAPV. La cuestión es relevante y afecta a algunos de los puntos actuales del debate, por ejemplo, el relativo a la opción británica por la política de servicios, entendida en términos contrapuestos al gasto en garantía de ingresos.

La cuestión de fondo –respecto a la que resultaría necesaria una mayor profundización– es que los buenos resultados de Euskadi podrían ser una consecuencia de su opción específica por una cierta forma de aplicación del modelo del Estado inversor en los últimos veinte años, sustentada en un papel protagonista de la política de garantía de ingresos.

4.4. Una visión cualitativa de las políticas contra la pobreza infantil en Euskadi

Finalmente, cabe señalar que, desde el punto de vista cualitativo, las entrevistas y grupos de discusión realizados han puesto de manifiesto las siguientes cuestiones sobre el diseño de las políticas sociales vasca.

Tanto las personas expertas como las propias personas afectadas valoran en general de forma negativa las consecuencias del cambio de gestión de la RGI y la asunción de las competencias al respecto por parte de Lanbide. Las personas afectadas critican algunos aspectos organizativos (como las listas de espera, por ejemplo), el deterioro de la atención en términos de cercanía e intensidad, y una aplicación de la normativa que en ocasiones se considera excesivamente rígida. Los profesionales comparten en general esas críticas, y se muestran mayoritariamente descontentos con el proceso que ha derivado en la asunción de la gestión de la RGI por parte de Lanbide.

La mayoría de los expertos coinciden a la hora de afirmar que la respuesta institucional que están dando las diversas administraciones a los efectos de la crisis no es ni flexible, ni rápida, ni se adapta adecuadamente a las situaciones a las que hay que hacer frente. A este respecto, la mayor parte de los profesionales alertan sobre las dificultades existentes para gestionar y proporcionar a tiempo las ayudas económicas y los servicios de apoyo que estas familias necesitan, y se insiste en que el incremento en el número de familias en situación o riesgo de pobreza ha coincidido en el tiempo con una importante reducción en la oferta de servicios disponibles, lo que obviamente ha supuesto un agravamiento del problema. Se hace referencia,

en ese sentido, a aspectos como la reducción en la cuantía de la RGI, las restricciones introducidas en los criterios de acceso, los recortes en los programas de intervención socioeducativa y en los servicios de refuerzo escolar, el endurecimiento de los criterios de acceso a la becas de comedor y un largo etcétera de recortes y reducciones que tienen un impacto directo en las condiciones de vida de estos niños y niñas. Se percibe, en suma, un retroceso claro en la capacidad de las políticas sociales a la hora de garantizar unos derechos mínimos básicos, que hasta ahora se suponían garantizados, en lo que se refiere a cuestiones tan elementales como la alimentación, la educación o la atención sanitaria.

Existe, por otra parte, un consenso generalizado entre los expertos a la hora de identificar la falta de coordinación entre servicios y sistemas como el punto débil más evidente de las políticas públicas que inciden en la pobreza infantil.

Otra crítica destacable realizada por los profesionales es la que concierne al recorte presupuestario en servicios y recursos que pueden considerarse en primera instancia complementarios o secundarios, y que han sido los primeros en ser reducidos o eliminados. Se trata de programas comunitarios de intervención socioeducativa, que proporcionaban actividades de apoyo escolar, de acompañamiento o de ocio y tiempo libre, que servían de soporte familiar y ejercían una reseñable labor preventiva y compensatoria importante. La reducción de estos programas complementarios tiene efectos negativos importantes, en la medida en que son precisamente estos servicios los que permiten a muchas familias llevar a la práctica el derecho a la educación, a la salud o a los servicios sociales. En efecto, sin el recurso a estos programas, el coste real que supone el acceso a la educación o a la sanidad –por mucho que en primera instancia sean servicios gratuitos y universales– se convierte en insalvable para muchas familias.

Se plantea también la preocupación por la incapacidad de los servicios de atender la totalidad de la demanda y al importante número de personas potencialmente usuarias de los servicios que –bien por falta de información, bien por otras razones– no hacen uso de ellos, aun estando en una situación de necesidad. En la línea de lo apuntado por los datos estadísticos, la mayoría de los expertos comparten la tesis de que hay un importante número de familias con hijos/as a su cargo en situación de necesidad que no acuden a los servicios públicos en busca de ayuda. Si bien las razones de esta no utilización no están claras (desconocimiento de los recursos, ocultación del problema, vergüenza, sentimientos de culpabilidad, creencia de que otras personas necesitan más de los recursos, utilización preferente de redes de apoyo familiar y social), lo cierto es que puede considerarse como un problema serio en relación a la efectividad de las políticas sociales.

Por otro lado, en referencia a los servicios sociales, se pone de manifiesto el escaso desarrollo de las

intervenciones comunitarias y de los programas de intervención socioeducativa dirigidos a la infancia en general y a la infancia en situación de riesgo en particular. Si bien es cierto que su debilidad organizativa y presupuestaria es anterior a la crisis, durante los últimos años estos programas no se han fortalecido, más bien al contrario, y se está perdiendo la posibilidad de intervenir de forma preventiva y mediante una aproximación socioeducativa con niños y niñas que viven en familias en situación o riesgo de pobreza.

También en relación al sistema de servicios sociales, cabe insistir en la idea de que el momento actual de estructuración de los servicios sociales está evidenciando una falta de conexión y coherencia entre el desarrollo de la Ley de Servicios Sociales y la Ley de Infancia. Uno de los elementos más evidentes de esta falta de sintonía está, precisamente, en la diferenciación entre la población infantil definida en situación de desprotección y la población infantil definida en situación de exclusión social. Aunque ambos conceptos son coincidentes en una buena parte de las situaciones, parece un hecho que la atención a menores en los servicios sociales se está orientando –fundamentalmente a través del decreto Balora– a una conceptualización muy individualizada de las prestaciones socioeducativas, que deja cada más lejos el carácter social y comunitario que deberían tener estas prestaciones. Las necesidades que se derivan de estas situaciones desbordan el concepto de desprotección que se está manejando y requieren, cada vez más, de respuestas con un claro enfoque comunitario y preventivo, en la línea de lo definido como situaciones de pobreza infantil en este artículo.

Respecto al sistema educativo, se alerta sobre un cierto retroceso en la capacidad inclusiva de la escuela vasca, desde el punto de vista al menos de que no garantiza por igual a todo el alumnado algunas competencias y conocimientos básicos, como los idiomas, para su futura inclusión laboral. Desde ese punto de vista, y a pesar del esfuerzo realizado por el sistema educativo para garantizar una mayor capacidad de inclusión, parece obvio que las oportunidades educativas de los niños y niñas vascos está todavía muy determinadas por la capacidad económica de sus familias.

Además, si bien se ha mantenido en lo esencial el núcleo de la oferta educativa pública, gratuita y de calidad, también es cierto que el recorte en numerosos servicios y programas que cabe considerar compensatorios –y que venían precisamente a paliar las desventajas del alumnado más afectado por las desigualdades socioeconómicas– incide directamente en la capacidad inclusiva de la escuela vasca.

5. Políticas públicas para la prevención y el abordaje de la pobreza infantil

El concepto de pobreza infantil presenta ciertas dificultades desde el punto de vista de su definición. Por una parte, no hay un acuerdo o enfoque unánime en cuanto a la definición de la pobreza, y es necesario

tener también en cuenta otros fenómenos –la privación material, la exclusión social, el bienestar– para captar adecuadamente las situaciones que afectan a la población que clasificamos como pobre.

Por otra parte, el propio concepto puede dar pie a ciertos equívocos. Obviamente, la pobreza infantil se refiere a los niños y a las niñas –al margen de la edad que se establezca para determinar el final de la infancia– que viven en situaciones de pobreza. En nuestro entorno, sin embargo, si se deja al margen la situación de los menores inmigrantes no acompañados, no existen niños o niñas pobres, sino familias pobres y, fundamentalmente, padres y madres que perciben ingresos insuficientes para mantener unos niveles de vida mínimos para ellos y para sus hijos e hijas. Por definición, los niños y niñas pobres lo son porque lo son sus familias y, más concretamente, porque lo son sus progenitores. Por lo tanto –al menos desde el punto de vista de su definición y de la identificación de sus causas–, la cuestión relevante no se refiere tanto a la pobreza infantil como a la pobreza de las familias con hijos/as y, por tanto, a la insuficiencia de los ingresos de sus padres y sus madres. Desde este punto de vista, parece claro que enfatizar excesivamente el concepto de pobreza infantil implica una visión reduccionista del problema.

Todo ello no impide, sin embargo, reconocer la necesidad de desarrollar políticas específicamente centradas en la prevención y el abordaje de la pobreza infantil, tanto en lo que se refiere a reducir la incidencia de la pobreza entre las familias con hijos/as (abordando los factores de riesgo específicos que subyacen a estas situaciones) como a reducir el impacto que la pobreza tiene en las condiciones de vida y en las perspectivas de futuro de los niños y niñas que se encuentran en esa situación, mediante medidas compensatorias y los apoyos sociales y socioeducativos adecuados.

A partir de esa idea, el análisis de las políticas y las estrategias de lucha contra la pobreza desarrolladas en los países de nuestro entorno ha permitido extraer las siguientes conclusiones:

- La importancia de la definición, la medición y el seguimiento de la pobreza infantil. El repaso de la literatura que se ha realizado ha puesto de manifiesto que, más allá de las discusiones técnicas o académicas, la definición de lo que se entiende por pobreza infantil tiene consecuencias directas en la valoración de la gravedad del fenómeno y en la determinación de las políticas. Desde ese punto de vista, todos los países de nuestro entorno han realizado un esfuerzo importante para definir baterías de indicadores que recojan adecuadamente la multidimensionalidad de las situaciones de pobreza y desigualdad en la infancia, y que permitan un seguimiento continuado de su evolución y de los colectivos más afectados.
- El papel crucial de la intervención pública para prevenir y erradicar la pobreza infantil. Existe un consenso unánime en reconocer el papel
- esencial que las políticas sociales juegan en lo que se refiere a la prevención y la contención de la pobreza infantil, más allá de la importancia que se le quiera dar a la situación de los progenitores en el mercado de trabajo o a los factores sociodemográficos. Desde este punto de vista, la relación entre gasto social público destinado a la infancia y a las familias y reducción de la pobreza infantil queda fuera de toda duda, y cabe hablar de países con modelos de protección social más o menos orientados a la protección de la infancia y de las familias. Así, en un contexto en el que –en casi todos los países de Europa– el riesgo de pobreza está desplazándose hacia la población infantil y juvenil, la prevención y la contención de la pobreza entre los/as niños/as se convierte, fundamentalmente, en una cuestión de prioridades políticas. En ese sentido, resulta sintomático el ejemplo del Reino Unido, donde la determinación de la pobreza infantil como una cuestión prioritaria en la agenda política dio lugar a una estrategia que, con sus limitaciones, consiguió a lo largo del tiempo resultados positivos.
- La integralidad de las estrategias y la combinación de varios enfoques. Tanto las instituciones europeas como los investigadores y las entidades que trabajan en el ámbito de la infancia han puesto de manifiesto la necesidad de adoptar estrategias integrales y multidimensionales para el abordaje de la pobreza infantil. En ese sentido, se aboga de manera unánime por el desarrollo de planes o estrategias conjuntas, de carácter interinstitucional, que permitan, por una parte, dar a este fenómeno la visibilidad política y social que requiere y, por otro, coordinar las intervenciones de los diferentes agentes a partir de objetivos, enfoques e indicadores comunes. El impulso de estas estrategias permite también desarrollar planes basados en varios pilares o dimensiones, con medidas que incidan tanto en el acceso al empleo de los progenitores, y en la mejora de su calidad, como en lo que se refiere a las prestaciones económicas, la atención infantil y la intervención precoz, los servicios sociales o la atención educativa.
- La importancia de las políticas universales. El análisis de las políticas de lucha contra la pobreza infantil también ha puesto de manifiesto la necesidad de priorizar las políticas universales, en lugar de las medidas y programas selectivos dirigidos únicamente a la población de menores recursos. En ese sentido, y dada la actual coyuntura económica, cabe defender la validez del concepto de universalismo progresivo, auspiciado, entre otros, por la Organización Internacional del Trabajo, que consiste en asegurar un suelo prestacional mínimo para todas las personas, garantizando a aquéllas con mayores necesidades un nivel de protección adicional.
- La perspectiva de los derechos de la infancia. Del análisis de la literatura realizado, y de las aportaciones de los profesionales y expertos que participaron en los grupos de discusión,

se deriva también la necesidad de plantear la pobreza infantil como una cuestión de derecho humanos básicos, en la línea de lo señalado por la Convención sobre los Derechos de la Infancia de 1989, que, si bien no hace alusión directa a la pobreza, en su artículo 27.1 reconoce el derecho de toda niña o niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. En ese marco, cabe también subrayar la necesidad de reconocer a los/as niños/as como sujetos individuales de derechos. Se aboga, desde este punto de vista, por dejar de considerar la intervención pública sobre la infancia como subsidiaria de la acción familiar, en el sentido de que sólo opera cuando las capacidades familiares fallan o son insuficientes, y adoptar un papel más proactivo y preventivo. Ello implica considerar a los propios niños y niñas, y no sólo a las familias, como ‘clientes’ o destinatarios de los servicios públicos, y anteponer la responsabilidad pública sobre las condiciones de vida de los/as niños/as a cualquier otra consideración.

- El dinero importa. El análisis de la realidad vasca ha permitido comprobar en qué medida la RGI reduce las tasas de pobreza de la población infantil en Euskadi. En el mismo sentido, el análisis de la experiencia británica ha puesto de manifiesto que la mejora de la situación registrada en aquel país se debe al impulso del sistema de prestaciones económicas de apoyo a las familias con hijos/as. Además, tanto los datos estadísticos como el repaso de la literatura y las entrevistas y grupos de discusión realizados han mostrado con claridad qué dificultades genera la carencia de recursos económicos y en qué medida afecta a las condiciones de vida de los/as niños/as pobres.

Desde ese punto de vista, es preciso destacar el papel absolutamente esencial de las prestaciones económicas a la hora de prevenir y reducir la pobreza infantil. Sin embargo, también deben tenerse en cuenta los argumentos de quienes mantienen que la pobreza va más allá de la carencia de ingresos y que muchos de los efectos negativos de la pobreza tienen que ver con las capacidades de los padres y las madres, con el contexto educativo y afectivo en el que se desarrollan sus primeros años y con los estímulos socioafectivos que se reciben, entre otros factores. Desde esta perspectiva, y sin dejar restar importancia al papel de las prestaciones económicas, debe también realizarse el papel de los servicios públicos –de atención infantil, educativos, culturales, de ocio o de salud– y la necesidad de desarrollar medidas, como los programas de parentalidad positiva, que permitan reducir el peso de la herencia social en las oportunidades vitales de la infancia, y ayudar a los padres y madres a cumplir con sus responsabilidades parentales.

- Impacto a corto, medio y largo plazo. El debate entre servicios y prestaciones, entre dotar a los progenitores de unos recursos económicos mínimos y dotar a los niños y niñas de un contexto socioeducativo que estimule su desarrollo, está

relacionado, en parte, con dos perspectivas distintas sobre el impacto de la pobreza infantil. En un caso, parece preocupar fundamentalmente el efecto en las condiciones de vida y en el bienestar de las familias durante la infancia; en el otro, el énfasis se pone en el impacto que esas situaciones tienen a medio y largo plazo en las oportunidades vitales de esos niños y niñas durante su etapa adulta, en términos de equidad o de limitación de su derecho a la igualdad de oportunidades. Cabe señalar, en cualquier caso, que ambos enfoques son complementarios y que no resulta adecuado privilegiar uno en detrimento de otro.

- La importancia de la fiscalidad y de las ayudas a las familias. A diferencia de lo que ocurre en la CAPV, en los países de nuestro entorno las principales prestaciones económicas que reducen la pobreza infantil no provienen del sistema clásico de garantía de ingresos, sino de las prestaciones de apoyo a las familias (en general, de carácter universal y cuyo escaso desarrollo en la CAPV ya se ha señalado). Por otra parte, en países como el Reino Unido una parte esencial de las políticas de apoyo a las familias se ha instrumentado mediante el sistema fiscal, aplicando unas políticas de desgravaciones que, en función de los ingresos familiares, pueden convertirse en prestaciones económicas netas. De hecho, en esos países las políticas de apoyo a las familias de bajos ingresos con hijos/as se articulan fundamentalmente a través de estas herramientas. Este tipo de prestaciones económicas se enmarcan en las políticas de rentabilización del empleo o *making work pay* y, aunque presentan ciertos inconvenientes, tienen también innegables ventajas –sobre todo por lo que se refiere a la mejora de la situación de los padres y madres con bajos salarios– desde el punto de vista de la simplificación del sistema, su menor estigmatización y su contribución a devolver al empleo su capacidad inclusiva.
- El papel del empleo en la prevención de la pobreza infantil. Todos los datos, tanto los relativos a la CAPV como al conjunto de la UE, ponen de manifiesto el papel protector del empleo frente al riesgo de pobreza infantil, especialmente cuando se trata del empleo de ambos progenitores. El análisis de la experiencia europea pone en evidencia, en ese sentido, que existe una correlación clara entre las tasas de desempleo, sobre todo femenino, y los índices de pobreza infantil. En la CAPV, sin duda, los perfiles de pobreza infantil más preocupantes, y los que requieren una intervención prioritaria, son los casos de problemas crónicos de exclusión laboral, con efectos de privación económica y presencia de población infantil.

Sin embargo, la evaluación de la experiencia europea pone también de manifiesto las limitaciones de una estrategia exclusivamente basada en la empleabilidad de los padres y las madres, dada la precariedad del mercado del trabajo, la inciden-

- cia de la pobreza laboral o las dificultades para conciliar responsabilidades familiares y laborales.
- La atención infantil y la intervención precoz: el enfoque de los años fundamentales. Tradicionalmente, la atención infantil a la primera infancia ha formado parte de las políticas de lucha contra la pobreza, en la medida en que permite la conciliación de las responsabilidades familiares y laborales, y unas mayores posibilidades de inclusión laboral de las madres. Sin embargo, la defensa de la atención infantil en lo que se refiere a la pobreza infantil ha ido desplazando crecientemente su foco, y ha cobrado en los últimos años una considerable relevancia el argumento de la equiparación de oportunidades y el desarrollo personal –el enfoque de los *años fundamentales*–, a partir de la idea de que las principales desigualdades que inciden en la vida adulta se relacionan con la acumulación del capital humano y de que, en una gran medida, tales desigualdades aparecen y se fijan en los primeros años de vida. Todo ello ha llevado a extremar la importancia que se da a la intervención precoz –tanto desde el punto de vista de la eficacia como de la eficiencia, dada su contrastada capacidad de retorno económico–, al desarrollo de los servicios de atención infantil, y a la prestación de apoyos a los padres y madres para poder ofrecer a sus hijos/as un contexto educativo y afectivo adecuado.
 - El papel de la escuela en el abordaje de la pobreza infantil. Las investigaciones disponibles dejan clara la importancia del origen socioeconómico de los niños y niñas en su rendimiento académico y su itinerario educativo. Sin embargo, no es posible establecer una relación causal entre la pobreza y el fracaso escolar, al menos en nuestro contexto más cercano, y muchas investigaciones apuntan a la necesidad de reforzar los contextos educativos familiares, así como de incrementar las expectativas que tanto los/as niños/as pobres como sus progenitores tienen en relación al sistema educativo. Resulta obvio, en cualquier caso, que el sistema educativo tiene también un papel esencial que jugar en este ámbito, contrarrestando el impacto de la desigualdad en los contextos familiares, incrementando el gasto orientado al alumnado más desfavorecido y reforzando los apoyos escolares específicamente orientados a estos alumnos. Desde ese punto de vista, y como ponen de manifiesto los estudios realizados en la CAPV, está demostrado que los centros pueden ser capaces de superar, con su acción educativa, las características socioeconómicas y culturales de su alumnado.
 - El papel de los servicios sociales y de la intervención comunitaria. Frente a las estrategias señaladas anteriormente, y, en especial, al énfasis que se da a las políticas de acceso al empleo y de prestaciones económicas, parece claro que tanto en el plano político como académico se ha prestado una menor atención a los programas de intervención socioeducativa y al papel de los servicios sociales, que tienen una función esencial en el abordaje de la pobreza infantil. Obviamente, este tipo de políticas no pueden contribuir a incrementar los ingresos de las familias pobres y, por tanto, no tienen un efecto directo en las tasas de pobreza, al menos cuando ésta se define en función de las carencias económicas o materiales. Sin embargo, si la pobreza se define desde un punto de vista más integral, resulta obvio que muchas de las dificultades y las desventajas –educativas, relacionales, de estatus– que la experiencia de la pobreza implica para los/as niños/as pueden paliarse mediante servicios e intervenciones socioeducativas, que ofrezcan a los/as niños/as pobres el acceso a los aprendizajes, las redes sociales, las experiencias, las relaciones y los conocimientos a los que accede el conjunto de la población infantil y que son la clave de un adecuado desarrollo.
- Muchas de las intervenciones socioeducativas desarrolladas en este ámbito se orientan de forma específica a los niños, niñas y adolescentes que están en situación o riesgo de pobreza, y tienen, desde ese punto de vista, un carácter selectivo. Los programas de este tipo deben, sin embargo, complementarse con una dotación de recursos comunitarios públicos orientados al conjunto de la población, pero, preferentemente, ubicados en los barrios más desfavorecidos y plenamente accesibles a las personas con menores recursos: una mayor disponibilidad de polideportivos, centros cívicos, casas de cultura, bibliotecas, piscinas, *gaztelekus*, ludotecas, *haurtxokos*, colonias o campamentos resulta clave para superar los efectos de la pobreza infantil. Y si bien tales recursos deben estar orientados al conjunto de la población infantil, su ubicación, programación, objetivos y normas de funcionamiento deberían estar preferentemente orientados al trabajo con los niños y niñas con mayores dificultades.

- (2004): “Gøsta Esping-Andersen: ‘El Estado de bienestar español es intrínsecamente anti-familiar’”, [entrevista], *Hilero Eguneratuz*, nº 45, págs. 8-9.
- ADAMSON, P. (2012): *Medición de la pobreza infantil. Nuevas tablas clasificatorias de la pobreza infantil en los países ricos del mundo*, serie: Report Card, nº 10, Florencia, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- (2010): *Los niños dejados atrás. Una tabla clasificatoria de la desigualdad respecto al bienestar infantil en las naciones ricas del mundo*, serie: Innocenti Report Card, nº 9, Florencia, Unicef, Centro de Investigaciones Innocenti.
- (2008): *El cuidado infantil en los países industrializados: transición y cambio. Una tabla clasificatoria de la educación y los cuidados durante la primera infancia en los países económicamente avanzados*, serie: Report Card, nº 8. Florencia, Unicef, Centro de Investigaciones Innocenti.
- ADEMA, W. (2012): “Setting the scene: The mix of family policy objectives and packages across the OECD”, *Children and Youth Services Review*, vol. 34, nº 3, págs. 487-498.
- ALAKESON, V. (2012): “Employment and child poverty”, en JUDGE, L., *Ending Child Poverty by 2020. Progress Made and Lessons Learned*, Londres, Child Poverty Action Group, págs. 36-39.
- ALLEN, G. (2011): *Early Intervention: The Next Steps*, Londres, Cabinet Office.
- ANTHONY, E. K. *et al.* (2011): “Reducing child poverty by promoting child well-being: Identifying best practices in a time of great need”, *Children and Youth Services Review*, vol. 33, nº 10, págs. 1.999-2.009.
- GROUP SCOTLAND (2011): *Child Poverty Strategy for Scotland*, Edimburgo, The Scottish Government.
- ARARTEKO (2013): *El impacto de la crisis en la infancia: la realidad vasca. Una reflexión cuantitativa / Krisiaren eragina haurrengan: EAeko errealitatea. Gogoeta kuantitatiboa*, Vitoria-Gasteiz, Ararteko.
- ARREGI, A.; y UBIETA, E. (2012): *Evaluación diagnóstica 2011. Informe de resultados y análisis de variables*. 4º de Educación Primaria, Bilbao, Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa.
- ATKINSON, A. B. (2011): “The case for universal child benefit”, en WALKER, A.; SINFIELD, A.; y WALKER, C., *Fighting Poverty, Inequality and Injustice. A Manifesto Inspired by Peter Townsend*, Bristol, Policy Press, págs. 79-109.
- AYALA, L.; y CANTÓ, O. (2009): “Políticas económicas y pobreza infantil”, en GONZÁLEZ-BUENO, G. (coord.), *Análisis y propuestas sobre pobreza infantil en España. Memoria de la jornada celebrada en el Caixaforum Madrid el 13 de marzo de 2009*, Madrid, Unicef, Comité Español, págs. 10-40.
- BÄCKMAN, O.; y FERRARINI, T. (2010): “Combating child poverty? A multilevel assessment of family policy institutions and child poverty in 21 old and new welfare states”, *Journal of Social Policy*, vol. 39, nº 2, págs. 275-296.
- BÄCKMAN, O.; y NILSSON, A. (2007): *Childhood Poverty and Labour Market Exclusion. Findings from a Swedish Birth Cohort*. Estocolmo, Institute for Future Studies.
- BLANDEN, J. *et al.* (2010): “The economic cost of growing up poor: Estimating the GDP loss associated with child poverty”, *Fiscal Studies*, vol. 31, nº 3, págs. 289-311.

- BORBONÉS, C. *et al.* (2011): *Propostes per a l'atenció a la pobresa infantil. Document recull d'intervencions i conclusions de la jornada sobre la pobresa infantil a Catalunya (17 de desembre 2010)*, Barcelona, Fundació Pere Tarrés.
- BRADSHAW, J. (2012): "The case for family benefits", *Children and Youth Services Review*, vol. 34, nº 3, págs. 590-596.
- BRADSHAW, J. *et al.* (2012): "Relative income poverty among children in rich countries", Florencia, Unicef, Centro de Investigaciones Innocenti.
- BRADSHAW, J. *et al.* (2007): "Child poverty and child well-being in Europe", *Journal of Children's Services*, vol. 2, nº 1, págs. 18-36.
- BREWER, M. *et al.* (2010): *Child Poverty in the UK since 1998-99: Lessons from the Past Decade*, serie: IFS Working Paper, nº 23. Londres, Institute for Fiscal Studies.
- BREWER, M. *et al.* (2009): "Feature: In-work benefit reform in a cross-national perspective. Introduction", *The Economic Journal*, vol. 119, nº 535, págs. F1-F14.
- BRUNIAUX, C. *et al.* (2005): *Estimer la pauvreté des enfants*, París, Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion Sociale.
- CALERO, J.; y CHOI, A. (2012): "El efecto de las desigualdades socioeconómicas en el sistema educativo español", *Ekonomiaz*, nº 81, págs. 82-107.
- (2012): "Exclusión social de los hogares con hijos. Incidencia de la crisis económica", en NAVARRO, V.; y CLUA-LOSADA, M. (dirs.), *El impacto de la crisis en las familias y en la infancia*, serie: Ciencias Sociales, Madrid, Ariel, págs. 57-98.
- CAMINADA, K.; y GOUDSWAARD, K. (2009): "Effectiveness of poverty reduction in the EU: A descriptive analysis", *Poverty and Public Policy*, vol. 1, nº 2, págs. 1-49.
- CANNING, P. M. *et al.* (2010): "Birth outcomes associated with prenatal participation in a government support programme for mothers with low incomes", *Child: Care, Health and Development*, vol. 36, nº 2, págs. 225-231.
- CANTÓ, O. *et al.* (2012): *Going Regional. The Effectiveness of Different Tax-Benefit Policies in Combating Child Poverty in Spain*. serie: Euromod Working Paper, nº EM 2/2012, Cambridge, University of Cambridge.
- CÁRITAS EUROPA (2012): *Child Poverty. Part 1: State of Play in Europe 2011 / Child Poverty. Part 2: Good Practices from Caritas Projects in Europe*, Bruselas, Cáritas Europa.
- (2012): *Child Poverty. Ten Pack of Recommendations*, Bruselas, Cáritas Europa.
- EU TASK-FORCE ON CHILD POVERTY AND CHILD WELL-BEING (2008): *Child Poverty and Well Being in the EU: Current Status and Way Forward*, Bruselas, Comisión Europea.
- CHILD POVERTY UNIT (2009): *Ending Child Poverty: Making it Happen*, Londres, HM Government.
- CHOWDRY, H. *et al.* (2009): *Drivers and Barriers to Educational Success. Evidence from the Longitudinal Study of Young People in England*, Londres, Department for Children, Schools and Families.
- COMAS ARNAU, D. (2009): "Pobreza infantil: una propuesta de acción específica desde una perspectiva socio-cultural", en GONZÁLEZ-BUENO, G. (coord.), *Análisis y propuestas sobre pobreza infantil en España. Memoria de la jornada celebrada en el Caixaforum Madrid el 13 de marzo de 2009*, Madrid, Unicef, Comité Español.
- COMISIÓN EUROPEA, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (2008): *Estudio temático sobre medidas políticas en materia de pobreza infantil*, Luxemburgo, Comisión Europea.
- CORAK, M. (2005): *Principles and Practicalities in Measuring Child Poverty for the Rich Countries*, serie: Innocenti Working Paper, nº 2005-01, Florencia, Unicef, Centro de Investigaciones Innocenti.
- CROWLEY, A.; y VULLIAMY, C. (2007): *Listen up! Children and Young People Talk: About Poverty*, Londres, Save the Children.
- DANSON, M. *et al.* (2012): *The Case for Universalism. An Assessment of the Evidence on the Effectiveness and Efficiency of the Universal Welfare State*, Biggar, The Jimmy Reid Foundation.
- DE NEUBOURG, C. *et al.* (2012): *Child Deprivation, Multidimensional Poverty and Monetary Poverty in Europe*, serie: Innocenti Working Paper, nº 2012-02, Florencia, Unicef, Centro de Investigaciones Innocenti.
- DEARDEN, L. *et al.* (2010): *The Socio-economic Gradient in Early Child Outcomes: Evidence from the Millennium Cohort Study*, serie: IFS Working Paper, nº 03. Londres, Institute for Fiscal Studies.
- DEPARTMENT FOR WORK AND PENSIONS (2012): *Measuring Child Poverty: A Consultation on Better Measures of Child Poverty*, Londres, The Stationery Office.
- DEPARTMENT FOR WORK AND PENSIONS; y DEPARTMENT FOR EDUCATION (2011): *A New Approach to Child Poverty: Tackling the Causes of Disadvantage and Transforming Families' Lives*, Londres, HM Government.
- DEPARTMENT FOR EDUCATION (2011): *Supporting Families in the Foundation Years*, Londres, The Department for Education.
- (2011): *The Early Years Foundation Stage (EYFS). Review Report on the Evidence*, Londres, Department for Education.
- DEPARTAMENTO DE EMPLEO Y ASUNTOS SOCIALES (2012): *Encuesta de pobreza y desigualdades sociales 2012. Principales resultados*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritzza-Gobierno Vasco.
- (2012): *III Plan Vasco de Inclusión Activa (2012-2016) / Gizarteratze Aktiboko III. Euskal Plana (2012-2016)*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritzza-Gobierno Vasco.
- DICKENS, R. (2011): "Child poverty in Britain: Past lessons and future prospects", *National Institute Economic Review*, nº 218, págs. R7-R19.
- DICKERSON, A.; y POPLI, G. (2012): *Persistent Poverty and Children's Cognitive Development. Evidence from the UK Millennium Cohort Study*, serie:

- CLS Cohort Studies Working Paper, nº 2, Londres, Centre for Longitudinal Studies.
- DOMÍNGUEZ, M.; y GONZÁLEZ, M. J. (2012): "El impacto de la crisis en el bienestar social de la infancia en España", en NAVARRO, V.; y CLUA-LOSADA, M. (dirs.), *El impacto de la crisis en las familias y en la infancia*, serie: Ciencias Sociales, Madrid, Ariel, págs. 99-137.
- EAMON, M.K. *et al.* (2009): "Effectiveness and limitations of the earned income tax credit for reducing child poverty in the United States", *Children and Youth Services Review*, vol. 31, nº 8, págs. 919-926.
- ERMISCH, J. *et al.* (2001): *Outcomes for Children of Poverty*, Londres, Department for Work and Pensions.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2009): *The Incomplete Revolution. Adapting to Women's New Roles*, Cambridge, Policy Press.
- (2002): "A child-centred social investment strategy", en *Why We Need a New Welfare State*, Nueva York, Oxford University Press, págs. 26-67.
- ESPING-ANDERSEN, G.; y MYLES, J. (2009): "Economic inequality and the welfare state", en *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford, Oxford University Press, págs. 639-664.
- ESPING-ANDERSEN, G.; y PALIER, B. (2010): *Los tres grandes retos del Estado del bienestar*, Barcelona, Ariel.
- ESPING-ANDERSEN, G. *et al.* (2012): "Child care and school performance in Denmark and the United States", *Children and Youth Services Review*, vol. 34, nº 3, págs. 576-589.
- EUROCHILD (2008): *Ending Child Poverty within the EU? A Review of the 2008-2010 National Strategy Reports on Social Protection and Social Inclusion. Annex: Country Fiches*, Bruselas, Eurochild.
- EUROPEAN NETWORK OF INDEPENDENT EXPERTS ON SOCIAL INCLUSION (2011): *Policy Solutions for Fostering Inclusive Labour Markets and for Combating Child Poverty and Social Exclusion*, Comisión Europea.
- EUROPEAN SOCIAL NETWORK (2012): *Child Poverty and Well-being in Europe Position Paper on the Future EU Recommendation*, Bruselas, European Social Network.
- EYDOUX, A.; y LETABLIER, M. T. (2009): "Familles monoparentales et pauvreté en Europe: quelles réponses politiques? L'exemple de la France, de la Norvège et du Royaume-Uni", *Politiques Sociales et Familiales*, nº 21, págs. 21-35.
- FAMILY AND PARENTING SUPPORT THEMATIC WORKING GROUP (2010): *Family Policies that Work Best for Children. Fighting Child Poverty & Promoting Child Well-being*, Bruselas, Eurochild.
- FERULLO, H. (2006): "El concepto de pobreza en Amartya Sen", *Valores en la Sociedad Industrial*, vol. 24, nº 66, págs. 10-16.
- FIELD, F. (2010): *The Foundation Years: Preventing Poor Children Becoming Poor Adults. The Report of the Independent Review on Poverty and Life Chances*, Londres, Cabinet Office.
- FIGARI, F. *et al.* (2009): *Measuring the size and impact of public cash support for children in cross-national perspective*, serie: Iser Working Paper, nº 2009-24, Essex, Institute for Social and Economic Research.
- FLAQUER, L. (2010): "Pobreza infantil y familias en Europa", *Educación Social*, nº 46, págs. 11-28.
- FRAZER, H. (2010): *Who cares? Feuille de route pour une recommandation pour combattre la pauvreté infantile. Rapport de la conférence dans le cadre de la Présidence belge de l'Union Européenne 2-3 Septembre 2010*, Bruselas, Fondation Roi Baudouin; Amberes, Herman Deleeck Centre for Social Policy.
- FRAZER, H.; y DEVLIN, M. (2011): *An Assessment of Ireland's Approach to Combating Poverty and Social Exclusion among Children from European and Local Perspectives*, Dublín, Combat Poverty Agency.
- FRAZER, H.; y MARLIER, E. (2007): *Tackling Child Poverty and Promoting the Social Inclusion of Children in the EU. Key Lessons. Synthesis Report. Independent Overview Based on the 2007 First Semester National Reports of National Independent Experts on Social Inclusion*, Luxemburgo, Comisión Europea.
- GAITÁN, L. (2010): "El papel de las políticas sociales en relación con la pobreza infantil", *Educación Social*, nº 46, págs. 48-65.
- (2009): "Políticas sociales y pobreza infantil", en GONZÁLEZ-BUENO, G. (coord.), *Análisis y propuestas sobre pobreza infantil en España. Memoria de la jornada celebrada en el Caixaforum Madrid el 13 de marzo de 2009*, Madrid, Unicef, Comité Español, págs. 46-55.
- GARFINKEL, I. *et al.* (2006): "A re-examination of welfare states and inequality in rich nations: how in-kind transfers and indirect taxes change the story", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 25, nº 4, págs. 897-919.
- GARFINKEL, I. *et al.* (2004): *Welfare State Expenditures and the Distribution of Child Opportunities*, serie: Luxembourg Income Study Working Paper, nº 379, Luxemburgo, Luxembourg Income Study.
- GENNETIAN, L. A. *et al.* (2010): "Meeting the basic needs of children: Does income matter?", *Children and Youth Services Review*, vol. 32, nº 9, págs. 1.138-1.148.
- GONZÁLEZ-BUENO, G. (coord.) (2009): *Análisis y propuestas sobre pobreza infantil en España. Memoria de la jornada celebrada en el Caixaforum Madrid el 13 de marzo de 2009*, Madrid, Unicef, Comité Español.
- GONZÁLEZ-BUENO, G. *et al.* (2012): *La infancia en España 2012-2013. El impacto de la crisis en los niños*, Madrid, Unicef.
- GONZÁLEZ-BUENO, G. *et al.* (2010): *Propuesta de un sistema de indicadores sobre bienestar infantil en España*, Madrid, Unicef.
- GOODMAN, A.; y GREGG, P. (eds.) (2010): *Poorer Children's Educational Attainment: How Important Are Attitudes and Behaviour?*, York, Joseph Rowntree Foundation.
- GOODMAN, A. *et al.* (2010): "Birth characteristics and early-life social characteristics predict unequal educational outcomes across the life course

- and across generations”, *Longitudinal and Life Course Studies*, vol. 1, nº 4, págs. 317-338.
- GRADÍN, C.; y CANTÓ, O. (2009): *Why are Child Poverty Rates so Persistently High in Spain?*, serie: Working Paper, nº 123. Palma de Mallorca, Ecineq-Society for the Study of Economic Inequality.
- GRADÍN, C.; y DEL RÍO, C. (2008): *Aspectos distributivos de las diferencias salariales por razón de género en España: un análisis por subgrupos poblacionales*, serie: Papeles de Trabajo, nº 6, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- GRIGGS, J. (2010): *Protect, Support, Provide. Examining the Role of Grandparents in Families at Risk of Poverty*, Londres, Grandparents Plus.
- GRIGGS, J.; y WALKER, R. (2008): *The Costs of Child Poverty for Individuals and Society. A Literature Review*, York, Joseph Rowntree Foundation.
- HAKOVIRTA, M. (2011): “Child maintenance and child poverty: A comparative analysis”, *Journal of Poverty and Social Justice*, vol. 19, nº 3, págs. 249-262.
- HARRIS, J. *et al.* (2009): *Below the Breadline: A Year in the Life of Families in Poverty. Believe in Children*, Essex, Barnardo’s.
- HECKMAN, J. J. (2006): “Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children”, *Science*, nº 312, págs. 1.900-1.902.
- HECKMAN, J. J. *et al.* (2006): “The dollars and cents of investing early: Cost-benefit analysis in early care and education”, *Zero to Three*, julio, págs. 10-17.
- HILLMANN, K. H. (2005): *Diccionario enciclopédico de sociología*, Barcelona, Herder.
- HIRSCH, D. (2008): *Estimating the Cost of Child Poverty in Scotland. Approaches and Evidence*, Edimburgo, Scottish Government Social Research.
- HOLZER, H. J. *et al.* (2007): *The Economic Costs of Poverty in the United States: Subsequent Effects of Children Growing up Poor*, Washington, Center for American Progress.
- HOOPER, C. A. *et al.* (2007): *Living with Hardship 24/7: The Diverse Experiences of Families in Poverty in England*, York, The Frank Buttle Trust.
- IKUSPEGI@K Observatorio de la Infancia y la Adolescencia (2010): *Sistema de indicadores para el seguimiento de la realidad de la infancia y la adolescencia en la CAPV / EAEko haur eta nerabeen errealitatearen jarraipena egiteko adierazleen sistema*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritz-Gobierno Vasco, Departamento de Empleo y Asuntos Sociales.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2012): “Encuesta de Condiciones de Vida 2012. Resultados provisionales”, *Boletín Mensual de Estadística*, octubre.
- INSTITUTO UAM-UNICEF DE NECESIDADES Y DERECHOS DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA (2010): *Pobreza y exclusión social de la infancia en España*, serie: Informes, Estudios e Investigación, Madrid, Ministerio de Sanidad y Política Social.
- JENKINS, S. P.; y MICKLEWRIGHT, J. (eds.) (2007): *Inequality and Poverty re-examined*, Nueva York, Oxford University Press.
- JIMÉNEZ HERRERO, L. M. (dir.) (2012): “Pobreza energética”, en JIMÉNEZ HERRERO, L. M., *Sostenibilidad en España 2012*, Madrid, Observatorio de la Sostenibilidad en España, págs. 211-213 y 296-308.
- JUDGE, L., (2009): *Ending Child Poverty: A Manifesto for Success*, Londres, Child Poverty Action Group.
- LAFUENTE, M. *et al.* (2009): *La dinámica de la pobreza en España y sus comunidades autónomas. XII Encuentro de Economía Aplicada*, Murcia, Universidad de Murcia.
- LAPARRA, M.; PÉREZ ERANSUS, B.; y CORERA, C. (coords.) (2012): *Primer informe sobre desigualdad, pobreza y exclusión social en Navarra. El impacto de la crisis 2007-2011*, Pamplona, Centro de Investigación para la Igualdad y la Integración Social.
- LEVY, H. *et al.* (2007): “A guaranteed income for Europe’s children?”, en JENKINS, S. P.; y MICKLEWRIGHT, J. (eds.) (2007): *Inequality and Poverty re-examined*, Nueva York, Oxford University Press, págs. 209-231.
- LOKE, V.; y SHERRADEN, M. (2009): “Building assets from birth: A global comparison of child development account policies”, *International Journal of Social Welfare*, vol. 18, nº 2, págs. 119-129.
- LLOYD, E. (2012): “Poor children’s future access to early years provision”, en JUDGE, L., *Ending Child Poverty by 2020. Progress Made and Lessons Learned*, Londres, Child Poverty Action Group, págs. 50-54.
- MAGADI, M. (2010): “Risk factors for severe child poverty in the UK”, *Journal of Social Policy*, vol. 39, nº 2, págs. 297-316.
- MARÍ-KLOSE, P.; y MARÍ-KLOSE, M. (2012): “Edad, vulnerabilidad económica y Estado de bienestar. La protección social contra la pobreza de niños y personas mayores”, *Panorama Social*, nº 15, págs. 107-125.
- MATSAGANIS, M.; y VERBIST, G. (2009): “Distributional effects of publicly funded childcare”, en WARD, T. *et al.* (eds.) *European Inequalities. Social Inclusion and Income Distribution in the European Union*, Bruselas, Comisión Europea, págs. 177-184.
- MATSAGANIS, M. *et al.* (2010): *Non Take up of Social Benefits in Greece and Spain*, serie: Euromod Working Paper, nº 7, Essex, Institute for Social & Economic Research.
- MELHUIISH, E. (2012): “The impact of poverty on child development and adult outcomes: The importance of early years education”, en JUDGE, L., *Ending Child Poverty by 2020. Progress Made and Lessons Learned*, Londres, Child Poverty Action Group, págs. 40-46.
- MOREL, N. (ed.) (2012): *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol, Policy Press.
- MORGAN, K. J. (2012): “Promoting social investment through work family policies: Which nations do it and why?”, en MOREL, N. (ed.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol, Policy Press, págs. 153-179.

- NATIONAL EVALUATION OF SURE START TEAM, THE *et al.* (2010): *The Impact of Sure Start Local Programmes on Five Year Olds and Their Families*, serie: Research Report, nº 067, Londres, Department for Education.
- NAVARRO, V.; y CLUA-LOSADA, M. (dirs.) (2012): *El impacto de la crisis en las familias y en la infancia*, serie: Ciencias Sociales, Madrid, Ariel.
- NOTTEN, G.; y GASSMANN, F. (2008): "Size matters: Targeting efficiency and poverty reduction effects of means-tested and universal child benefits in Russia", *Journal of European Social Policy*, vol. 18, nº 3, págs. 260-274.
- OBSERVATOIRE DES NON-RECOURS AUX DROITS ET SERVICES (2012): *L'envers de la 'fraude sociale'. Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, serie: Cahiers Libres, París, Editions La Découverte.
- OBSERVATORI DE VULNERABILITAT DE LA CREU ROJA A CATALUNYA (2011): *L'impacte de la crisi en la infància i les famílies*, Barcelona, Creu Roja Catalunya.
- OKBANI, N.; y WARIN, P. (2012): "Le RSA: où sont les assistés?", en OBSERVATOIRE DES NON-RECOURS AUX DROITS ET SERVICES, *L'envers de la 'fraude sociale'. Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, serie: Cahiers Libres, París, Editions La Découverte, págs. 45-63.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2010): *World Social Security Report 2010-2011. Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2009): *Doing Better for Children*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- PEDACE, L. (2009): "Functionings and child wellbeing: Unexplained variations across England, Scotland and Wales", *Benefits*, vol. 17, nº 1, págs. 29-45.
- PLUJÀ, M. (2011): *Con techo y sin hogar. Efectos de la vivienda precaria en la vida de las personas de Barcelona. Una mención especial a las familias con hijos*, serie: Estudios e Investigaciones, nº 14, Madrid, Cáritas Española Editores.
- RENES, V.; y LORENZO, F. J. (2011): *La acción frente a la pobreza infantil. Informe final*, Madrid, Fundación FOESSA.
- (2010): "El impacto de la crisis en los hogares con menores: pobreza y exclusión social en la infancia", *Educación Social*, nº 46, págs. 29-47.
- RIDGE, T. (2011): "The everyday costs of poverty in childhood: A review of qualitative research exploring the lives and experiences of low-income children in the UK", *Children and Society*, vol. 25, nº 1, págs. 73-84.
- (2009): *Living with Poverty. A Review of the Literature on Children's and Families' Experiences of Poverty*, serie: Research Report, nº 594. Norwich, Department for Work and Pensions.
- (2006): "Helping out at home: Children's contributions to sustaining work and care in lone-mother families", en GLENDINNING, C.; y KEMP, P. (eds.) *Cash and Care. Policy Challenges in the Welfare State*, Bristol, Policy Press, págs. 3-216.
- (2002): *Childhood Poverty and Social Exclusion. From a Child's Perspective*, Bristol, Policy Press.
- RIERA, J. *et al.* (2011): *Programa CaixaProinfancia. Modelo de promoción y desarrollo integral de la infancia en situación de pobreza y vulnerabilidad social*, Barcelona, Obra Social La Caixa.
- RUIZ DE AZUA, N. (dir.) (2004): *Indicadores para el estudio de la exclusión social en España desde una perspectiva de género*, Madrid, Instituto de la Mujer.
- SANZO, L.; y PINILLA, R. (2004): *La renta básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social*, serie: Documentos de Trabajo, nº 42, Madrid, Fundación Alternativas.
- SANZO, L. (2009): *1984-2008. 25 años de estudio de la pobreza en Euskadi. Síntesis de los estudios y trabajos estadísticos desarrollados entre 1984 y 2008 por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritz-Gobierno Vasco.
- SARASA, S.; y LUPPI, F. (2012): Crisis económica y pobreza infantil en algunos países de la Unión Europea", en NAVARRO, V.; y CLUA-LOSADA, M. (dirs.), *El impacto de la crisis en las familias y en la infancia*, serie: Ciencias Sociales, Madrid, Ariel, págs. 17-56.
- SHERRADEN, M.; y GILBERT, N. (1991): *Assets and the Poor: A New American Welfare Policy*, Nueva York, M. E. Sharpe.
- SMITH, N. (2008): "Tackling child poverty dynamics: Filling in gaps in the strategy", *Social Policy and Society*, vol. 7, nº 4, págs. 507-519.
- SIIS CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (2013): *Fiscalidad, activación y apoyo a las familias: el papel de las deducciones reembolsables. Panorama internacional*, SIIS Centro de Documentación y Estudios [<http://www.siiis.net/documentos/informes/Fiscalidad.pdf>].
- (2012): *Activación y derecho a la inclusión en el marco de las políticas de empleo y de garantía de ingresos en la CAPV / Aktibazioa eta gizarteratzako eskubidea, EAEko enpleguko eta diru-sarrerak bermatzeko politiken esparruan*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritz-Gobierno Vasco, 2012.
- (2012): "Políticas de apoyo a las familias en la Unión Europea y en la CAPV", *Zerbitzuan*, nº 52, págs. 63-86 [<http://dx.doi.org/10.5569/1134-7147.52.04>].
- STRELITZ, J.; y LISTER, R. (eds.) (2008): *Why Money Matters: Family Income, Poverty and Children's Lives*, Londres, Save the Children.
- SUTTON, L. (2008): "The state of play: Disadvantage, play and children's well being", *Social Policy and Society*, vol. 7, nº 4, págs. 537-549.
- TAKE UP TASKFORCE (2009): *Take up the Challenge: The Role of Local Services in Increasing Take-up of Benefits and Tax Credits to Reduce Child Poverty*, Londres, Child Poverty Unit.
- TÁRKI SOCIAL RESEARCH INSTITUTE (2010): *Child Poverty and Child Well Being in the European Union*.

- Volume I: *Main Report*, Bruselas, Comisión Europea.
- THÉVENON, O. (2009): "Compenser le coût des enfants: quelles implications pour les politiques familiales?", *Recherches et Prévisions*, nº 98, págs. 85-95.
- TICKELL, D. C. (2012): *The Early Years: Foundations for Life, Health and Learning. An Independent Report on the Early Years Foundation Stage to Her Majesty's Government*, Londres, HM Government.
- UNICEF (2007): *Pobreza infantil en perspectiva. Un panorama del bienestar infantil en los países ricos. Un amplio análisis de la vida y el bienestar de niños, niñas y adolescentes en las naciones económicamente avanzadas*, serie: Report Card, nº 7. Florencia, Unicef, Centro de Investigaciones Innocenti.
- UNITED KINGDOM PARLIAMENT (2010): *Child Poverty Act 2010*, Londres, United Kingdom Parliament.
- VAN DER HOEK, T. (2005): *Through Children's Eyes: An Initial Study of Children's Personal Experiences and Coping Strategies Growing up Poor in an Affluent Netherlands*, serie: Innocenti Working Paper, nº 2005-06, Florencia, Unicef, Centro de Investigaciones Innocenti.
- VANDENHOLE, W.; VRANKEN, J.; y DE BOYSER, K. (eds.) (2010): *Why care? Children's Rights and Child Poverty*, Oxford, Intersentia.
- VV.AA. (2010): "Child development accounts: Theory, evidence, and policy potential", *Children and Youth Services Review*, vol. 32, nº 11, págs. 1.487-1.621.
- VV.AA. (2007): *The Future of Children*, vol. 17, nº 2 [número monográfico titulado "The next generation of antipoverty policies"].
- WALDFOGEL, J.; y GARNHAM, A. (2008): *Childcare and Child Poverty. Eradicating Child Poverty: The Role of Key Policy Area*, York, Joseph Rowntree Foundation.
- WALKER, J. et al. (2008): "Listening to children: Gaining a perspective of the experiences of poverty and social exclusion from children and young people of single parent families", *Health and Social Care in the Community*, vol. 16, nº 4, págs. 429-436.
- WARIN, P. (2011): *Le non-recours au RSA: des éléments de comparaison*, serie: Document de Travail, nº 13, Grenoble, Observatoire des Non-Recours aux Droits et Services.
- WARIN, P. (2012): "Le non-recours aux droits. Question en expansion, catégorie en construction, possible changement de paradigme dans la construction des politiques publiques", *SociologieS*, noviembre, págs. 1-16.
- WELSH ASSEMBLY GOVERNMENT (2011): *Child Poverty Strategy for Wales*, serie: Information Document, nº 095/2011, Merthyr Tydfil, Welsh Assembly Government.
- WHITEFORD, P.; y ADEMA, W. (2007): *What Works Best in Reducing Child Poverty: A Benefit or Work Strategy?*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.